Quaderni

del Dipartimento di Scienze Politiche
Università Cattolica del Sacro Cuore

ISSN: 2239-7302

ORBEM PRUDENTER INVESTIGARE ET VERACITER AGNOSCERE

EDUCatt

7

2014

Quaderni

del Dipartimento di Scienze Politiche
Università Cattolica del Sacro Cuore

7

2014

Quaderni
del Dipartimento di Scienze Politiche
Università Cattolica del Sacro Cuore

Anno IV - 7/2014
Registrazione presso il Tribunale di Milano n. 355 del 27.06.2011

Direttore responsabile
Massimo de Leonardis

Comitato editoriale
Romeo Astorri, Paolo Colombo, Massimo de Leonardis (Direttore), Ugo Draetta, Vittorio Emanuele Parsi, Valeria Piacentini Fiorani

Segretario di redazione
Gianluca Pastori

I *Quaderni* sono liberamente scaricabili dall'area web agli indirizzi www.educatt/libri/QDSP e http://dipartimenti.unicatt.it/scienze_politiche_1830.html

È possibile ordinare la versione cartacea:
on line all'indirizzo www.educatt.it/libri; tramite fax allo 02.80.53.215 o via e-mail all'indirizzo librario.dsu@educatt.it (una copia € 15; abbonamento a quattro numeri € 40).

Modalità di pagamento:
- bonifico bancario intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica presso Banca Infrastrutture Innovazione e Sviluppo - IBAN: IT 08 R 03069 03390 211609500166;
- bonifico bancario intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica presso Monte dei Paschi di Siena- IBAN: IT 08 D 01030 01637 0000001901668;
- bollettino postale intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica su cc. 17710203

© 2014 EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio Universitario dell'Università Cattolica
Largo Gemelli 1, 20123 Milano - tel. 02.7234.22.35 - fax 02.80.53.215
e-mail: editoriale.dsu@educatt.it (*produzione*); librario.dsu@educatt.it (*distribuzione*)
web: *www.educatt.it/libri*

ISBN: 978-88-6780-162-6
ISSN: 2239-7302

In copertina: Martin Waldseemüller (1470 ca.-post 1522), *Mappa della terra*, 1507. Edito a Saint-Die, Lorena, attualmente alla Staatsbibliothek di Berlino - © Foto Scala Firenze
La mappa disegnata nel 1507 dal cartografo tedesco Martin Waldseemüller, la prima nella quale il Nuovo Continente scoperto da Cristoforo Colombo è denominato "America" e dichiarata nel 2005 dall'UNESCO "Memoria del mondo", è stata scelta come immagine caratterizzante dell'identità del Dipartimento, le cui aree scientifiche hanno tutte una forte dimensione internazionalistica.

Indice

I Quaderni del Dipartimento di Scienze Politiche
dell'Università Cattolica del Sacro Cuore 5

Parte i
Le spese militari in tempo di crisi:
la *Smart Defence*

Introduzione 11
di Massimo de Leonardis

Lo Strumento Militare nazionale nell'ottica delle iniziative
NATO *Smart Defence* e UE *Pooling and Sharing* 17
di Silvano Frigerio

L'Alleanza Atlantica dal *Mutual Aid* alla *Smart Defence* 31
di Massimo de Leonardis

La Politica Europea di Sicurezza e Difesa: dallo sviluppo
delle capacità al *Pooling and Sharing* 45
di Ferdinando Sanfelice di Monteforte

Lo sviluppo delle capacità della NATO e la *Smart Defence* 53
di Giovanni Romani

Le missioni militari italiane all'estero fattore
di prestigio nazionale 63
di Gabriele Checchia

Missioni militari all'estero e interessi nazionali italiani 67
di Gianandrea Gaiani

L'interoperabilità militare tra gli alleati atlantici 71
di Fabrizio W. Luciolli

La Germania tra egemonia economica e responsabilità militari 77
di Luigi Vittorio Ferraris

Spin-off e *spin-in* delle spese militari 113
di Carlo Jean

Sanzioni economiche e sicurezza internazionale:
costi nascosti e qualche paradosso 131
di Gianluca Pastori

Il rapporto tra le missioni NATO e la trasformazione
dello strumento militare italiano..... 147
di Alessandro Marrone

Parte ii
Miscellanea

L'evoluzione istituzionale della figura del Capo dello Stato
in Italia 167
di Francesco Bonini

The challenges for the significance of regions in Europe.
Some hints from regional policymaking practices..... 177
di Martino Mazzoleni

Austerity measures, shift of sovereignty and democratisation
of European institutions..... 197
di Luca Lionello

Dove va Kiev? L'eterno dilemma Est-Ovest 217
di Giorgio Cella

Gli Autori..... 245

*Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica
del Sacro Cuore Membri di prima afferenza* 253

I Quaderni del Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore

Il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, ha più di trent'anni di vita, essendo stato costituito nel 1983 sulla base del precedente Istituto di Scienze Politiche. Conta attualmente ventisei membri di prima afferenza; oltre ai Docenti e Ricercatori di ruolo ed ai Professori a contratto, svolgono la loro attività di studio e di ricerca nell'ambito del Dipartimento un numero rilevante di collaboratori a vario titolo (Assegnisti di ricerca, Borsisti post-dottorato, Dottori e Dottorandi di ricerca, Addetti alle esercitazioni, Cultori della materia).

Il Dipartimento costituisce una delle due strutture scientifiche di riferimento della Scuola di Dottorato in Istituzioni e Politiche. Inoltre il Centro di Ricerche sul Sistema Sud e il Mediterraneo allargato (CRiSSMA), costituito nel 1999, «collabora – in particolare – con la Facoltà di Scienze Politiche [oggi Facoltà di Scienze Politiche e Sociali] e con il Dipartimento di Scienze Politiche».

Gli afferenti al Dipartimento appartengono a diverse aree scientifico-disciplinari, diritto, scienza politica, storia, orientate allo studio dei fenomeni politici, nelle loro espressioni istituzionali e organizzative, a livello internazionale ed interno agli Stati. Il fondatore del nostro Ateneo, Padre Agostino Gemelli, affermava nel 1942 che diritto, storia e politica costituiscono «un tripode» sul quale si fondano le Facoltà di Scienze Politiche, delle quali difendeva l'identità e la funzione. Circa vent'anni dopo, Francesco Vito, successore del fondatore nel Rettorato e in precedenza Preside della Facoltà di Scienze Politiche affermava: «Noi rimaniamo fedeli alla tradizione scientifica secondo la quale l'indagine del fenomeno politico non può essere esaurita senza residui da una sola disciplina scientifica. Concorrono alla comprensione della politica gli studi storici, quelli filosofici, quelli giuridici, quelli socio-economici». Per Gianfranco Miglio, la storia è il laboratorio privilegiato della ricerca politologica.

I Docenti e i Ricercatori del Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore sono quindi tutti profondamente radicati nelle loro rispettive discipline, ma ritengono che il loro

rigore metodologico, la loro specifica competenza, la loro capacità di comprendere i fenomeni oggetto dei loro studi siano arricchiti dal confronto interdisciplinare consentito dalla struttura scientifica alla quale appartengono. Vi sarà modo di verificare e approfondire anche in questi *Quaderni* il valore scientifico irrinunciabile del Dipartimento di Scienze Politiche.

Come immagine caratterizzante dell'identità del Dipartimento, le cui aree scientifiche hanno tutte una forte dimensione internazionalistica, è stata scelta la mappa disegnata nel 1507 dal cartografo tedesco Martin Waldseemüller (1470-1521), di grande importanza storica essendo la prima nella quale il Nuovo Continente scoperto da Cristoforo Colombo è denominato "America". Nel 2005 tale mappa è stata dichiarata dall'UNESCO "Memoria del mondo".

La frase «*Orbem prudenter investigare et veraciter agnoscere*», che esprime lo spirito di libera ricerca nella fedeltà alla vocazione cattolica, utilizza alcune espressioni della seguente preghiera di S. Tommaso d'Aquino: «*Concede mihi, misericors Deus, quae tibi placita sunt, ardenter concupiscere, prudenter investigare, veraciter agnoscere, et perfecte adimplere ad laudem et gloriam nominis tui. Amen*». Tale preghiera, «*dicenda ante studium vel lectionem*», a sua volta forma la prima parte di una più lunga orazione «*Ad vitam sapienter instituendam*».

Il Dipartimento di Scienze Politiche promuove:

- Il coordinamento fra Docenti e Ricercatori per un efficace svolgimento della ricerca negli ambiti disciplinari di competenza.
- Lo sviluppo della ricerca scientifica in ambito storico, politico, giuridico-internazionale e un attivo dialogo tra gli studiosi delle varie discipline.
- L'organizzazione di convegni, seminari e conferenze, attraverso i quali realizzare un proficuo confronto fra studiosi, l'avanzamento e la diffusione delle conoscenze nel campo delle scienze politiche.
- La realizzazione di pubblicazioni scientifiche, che raccolgano i risultati delle ricerche promosse e i contributi dei membri del Dipartimento e degli studiosi partecipanti alle attività seminariali e di ricerca organizzate dal Dipartimento stesso.

Proprio la rilevante e qualificata attività promossa dal Dipartimento ha indotto alla pubblicazione (a stampa e su Internet) dei presenti *Quaderni*, per ospitare atti e testi derivanti dalle iniziative promosse dal

Dipartimento, nonché saggi e articoli dei suoi Docenti e Ricercatori, dei loro collaboratori a tutti i livelli e di autori esterni.

I numeri 5/6 sono stati pubblicati come volume fuori collana: M. de Leonardis (a cura di), *Fede e diplomazia. Le relazioni internazionali della Santa Sede nell'età contemporanea*, Educatt, Milano, 2013. La prima parte di questo settimo numero contiene gli Atti del Convegno di studi del 12 novembre 2013 sul tema *Le spese militari in tempo di crisi: la* SMART DEFENCE. La sezione *Miscellanea* comprende il testo della *Lectio Doctoralis* del Prof. Francesco Bonini sull'evoluzione istituzionale della figura del Capo dello Stato in Italia, e articoli sul regionalismo in Europa, sulle misure di austerità, il trasferimento di sovranità e la democratizzazione delle istituzioni europee, e sulla situazione dell'Ucraina.

L'ottavo numero sarà pubblicato entro il 2014, come volume monografico: M. de Leonardis, *Alla ricerca della rotta transatlantica. Le relazioni tra Europa e Stati Uniti dopo l'11 settembre 2001 durante la presidenza di George W. Bush*.

PARTE I

LE SPESE MILITARI IN TEMPO DI CRISI: LA *SMART DEFENCE*

Introduzione

di Massimo de Leonardis

Abstract – *The conference continues a long-standing tradition of studies on international security, in particular on the Atlantic Alliance, by the Department of Political Sciences of the Catholic University of the Sacred Heart. The 2013 conference analyses the old problem of funding defence budgets, which has always been central in the history of NATO. In general, complaints by the military personnel about insufficient budgets in time of peace are a constant for all times and all countries. Today, this issue appears as the dilemma between Welfare and Warfare, so much debated by the Western public opinions. This topic is very important especially at a time when the 2008 economic crisis plus the US disengagement from the Old Continent push the European members of the Atlantic Alliance, and the European Union too, to make fundamental strategic choices.*

Il convegno prosegue una tradizione consolidata di studi sulla sicurezza internazionale, e in particolare sull'Alleanza Atlantica, condotti dal Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore. Tale tradizione, iniziata fin dagli anni Ottanta del secolo XX dal mio predecessore e Maestro, Prof. Ottavio Barié[1], ora Professore Emerito, negli anni più recenti, oltre ad altre iniziative, ha visto l'organizzazione, con il sostegno della Divisione Diplomazia Pubblica della NATO e il patrocinio di vari enti[2], di diversi convegni anche internazionali. Di tutti questi convegni sono disponibili, integralmente o limitatamente ad alcuni testi, gli Atti, a stampa o sulla pagina *web* del Dipartimento[3].

[1] Da segnalare in particolare il corposo volume: O. Barié (a cura di), *L'alleanza occidentale. Nascita e sviluppi di un sistema di sicurezza collettivo*, Bologna, 1988.

[2] Il Centro Alti Studi per la Difesa, il Comando del *NATO Rapid Deployable Corps - Italy*, il Comando Militare Esercito Lombardia, il Comitato Atlantico Italiano.

[3] In particolare cfr.: M. de Leonardis (a cura di), *La nuova NATO: i membri, le strutture, i compiti*, Bologna, 2001; M. de Leonardis - G. Pastori (a cura di), *Le nuove sfide per la forza militare e la diplomazia: il ruolo della NATO*, Bologna, 2007 [prima ristampa, Milano, 2014]; e i numeri 1 e 4 di questi *Quaderni*, con gli atti integrali dei convegni *L'evoluzione militare della NATO alla luce del nuovo Concetto Strategico*

Questo appuntamento annuale è ormai considerato scontato ed è atteso con interesse, tanto che avvicinandosi nel 2013 la primavera, periodo dell'anno accademico nel quale solitamente si tiene il convegno, da varie parti giunsero richieste sul perché non fosse ancora arrivato l'invito.

Il convegno di quest'anno fa il punto sull'annoso problema dei bilanci della Difesa, che è sempre stato centrale nella storia della NATO. Nel 2006, i membri dell'Alleanza ribadirono l'impegno a spendere per la difesa il 2% del loro PIL. Tuttavia nel 2012 solo quattro Stati su ventotto – Estonia, Grecia, Regno Unito e Stati Uniti – hanno mantenuto fede a tale impegno; erano cinque nel 2007, il quinto essendo la Bulgaria. Globalmente, nel 2011, gli Stati europei della NATO hanno speso per la Difesa l'1,6% del loro PIL (era il 2,17% nel 1996) a fronte del 4,8% degli Stati Uniti; il Canada ha speso l'1,4%. Così gli Stati Uniti, che pure, dopo i grossi aumenti successivi al 2001, stanno ora riducendo il loro bilancio della Difesa, nel 2012 hanno finanziato il 72% delle spese militari della NATO, rispetto al 68% del 2007. Inoltre, troppo è speso per il personale a scapito degli equipaggiamenti; la spesa media europea per ogni soldato, in termini di equipaggiamento e ricerca e sviluppo è di 20.000 euro a fronte un investimento statunitense superiore a 100.000 euro annui[4]. Con Forze Armate molto più ridotte della somma degli europei, gli Stati Uniti schierano oltremare assai più del doppio di truppe[5].

In generale, nella storia militare, la lamentela dei militari per i bilanci insufficienti in tempo di pace è una costante di tutti i tempi e di tutti i Paesi. Come ogni regola, anch'essa ha avuto le sue eccezioni che la confermano. Ad esempio dall'avvento di Bismarck l'esercito della Prussia e poi dell'Impero tedesco ha avuto poco da lamentarsi; altro caso è quello dell'opinione pubblica britannica, che all'inizio del secolo XX ottenne il potenziamento del programma di costruzione delle nuove navi da battaglia, le *dreadnought*.

(2011) e *La NATO e il "Mediterraneo allargato": primavera araba, intervento in Libia, Partnerships* (2012).

[4] Cfr. N. Witney, *Re-Energising Europe's Security and Defence Policy*, "ECFR Paper", London, July 2008, p. 20. Solo Bulgaria, Francia, Lussemburgo, Norvegia, Spagna, Turchia, Regno Unito e Stati Uniti dedicavano più del 20% del bilancio della Difesa all'acquisizione di nuovi equipaggiamenti.

[5] D. Hamilton et al., *Alliance Reborn: An Atlantic Compact for the 21st Century*, The Washington NATO Project, s. l. [Washington, DC], February 2009.

Oggi, con l'abitudine ai giochi di parole in inglese, anche noi parliamo della contrapposizione tra *welfare* e *warfare*: un tempo si sarebbe detto tra burro e cannoni. Ogni tanto ricorre il facile e demagogico *slogan*: quanti ospedali avremmo potuto costruire comprando meno F-35, oppure quante scuole rinunciando alla portaerei *Cavour*[6]? Soprattutto nell'Italia postbellica le spese militari sono state percepite come improduttive; proprio definendole così, nel 1946 trenta costituenti della sinistra democratica, tra i quali il futuro Presidente della Repubblica Sandro Pertini, che pure era stato tenente dei mitraglieri nella Prima Guerra Mondiale e partigiano dopo il 1943, presentarono un emendamento affinché le spese militari non potessero superare per nessuna ragione quelle della pubblica istruzione. Nel 1947 la conferenza dei Rettori delle università appoggiò la richiesta del Presidente del Consiglio Nazionale delle Ricerche di stornare l'1 o il 2% per la ricerca scientifica dagli «enormi» bilanci militari. «Tutto ciò che si riferiva alla guerra, alle Forze Armate, agli studi militari, – scrive uno storico – veniva considerato in qualche modo opposto e alternativo rispetto alla crescita culturale e alla ricerca scientifica»[7].

Al di là di facili e superficiali moralismi, un'efficiente e avanzata industria degli armamenti è indispensabile a una media Potenza come l'Italia, né tale esigenza diminuisce, anzi si accentua, nel quadro delle iniziative *Smart Defence* e *Pooling and Sharing* oggi in discussione. Per ragioni economiche, la tutela dei posti di lavoro, le ricadute in termini d'innovazione e la crescita, ma soprattutto politiche. È, infatti, una pericolosa illusione ritenere che nei contesti multilaterali venga meno l'interesse nazionale. La possibilità per l'Italia di farlo valere in una NATO sempre più a "geometria variabile" e soprattutto in una UE ancora ai primi passi in campo militare e finora latitante nel Mediterraneo dipende da Forze Armate efficienti e da una moderna industria degli armamenti. In una fase di ri-nazionalizzazione delle politiche estere e di difesa, al di là della retorica ufficiale, certo l'Italia

[6] Talvolta si configura una guerra di poveri tra le Forze Armate. Un nostro capo di Stato Maggiore dell'Esercito, alla vigilia di lasciare l'incarico, diede un'intervista chiedendo: «Ma a chi dobbiamo fare la guerra? Si spende troppo per questi mezzi costosissimi [navi e aerei]. Al massimo serviranno per esibizioni e qualche crociera» (intervista del Generale Giulio Fraticelli, "Corriere della Sera", 6.6.2005, p. 6).

[7] V. Ilari, *Gli studi e la formazione degli ufficiali nel secondo dopoguerra*, in Ministero della Difesa, Comitato Storico "Forze Armate e Guerra di Liberazione", *Le Forze Armate italiane dalla Liberazione all'adesione dell'Italia alla NATO. Atti del Convegno (Torino, 8-10 novembre 1985)*, Roma, 1986, p. 354.

non può rinunciare a una capacità militare, sia pure su scala ridotta, a tutto campo.

Il tema trattato è quanto mai di attualità, in un momento nel quale da un lato la crisi economica generalizzata, dall'altro il relativo disimpegno americano dall'Europa, per la priorità strategica di altre aree geopolitiche, impongono agli Stati europei dell'Alleanza, e quindi alla UE, alla quale appartiene la maggior parte di essi, scelte fondamentali. Ecco allora la formula della *Smart Defence*: in campo militare, come in quello civile, si cerca di fare meglio con meno risorse; soprattutto si vuole favorire una specializzazione dei ruoli all'interno della NATO evitando duplicazioni. Poi c'è il *Pooling and Sharing* della UE, che ha una dimensione internazionale e nazionale. Anche qui c'è molto da fare. Alcuni anni fa un nostro Capo di Stato Maggiore della Difesa, anch'egli lasciando l'incarico, dichiarò che tra i suoi rammarichi vi era quello di non essere riuscito a unificare nemmeno le scuole di lingue estere delle Forze Armate.

Al di là delle soluzioni tecniche proposte dalle iniziative *Smart Defence* della NATO e *Pooling and Sharing* della UE, si pone la questione di fondo che da il titolo alla tavola rotonda: *Fondi per quali missioni?* Le Forze Armate sono ovviamente uno strumento al servizio della politica estera, di una visione politico-strategica condivisa. Esistono esse ancora per la NATO? Esisteranno mai per l'UE?

Le motivazioni pratiche per la sopravvivenza della NATO dopo la fine della Guerra Fredda sono molte e convincenti, ma, al di là della retorica ufficiale, sono chiaramente percepibili le difficoltà della relazione transatlantica e soprattutto la *leadership* confusa ed esitante del Presidente Obama. Ammoniva però recentemente un illustre storico – francese! – che il concetto di un Occidente transatlantico mantiene la sua rilevanza.

L'UE continua a non avere una politica estera, e personalmente dubito potrà mai averla. Come la NATO ha un Paese *leader* in campo militare, gli Stati Uniti, l'UE ha un Paese *leader* in campo economico, la Germania. Scriveva però Claudio Magris due mesi fa sul *Corriere della Sera* che «l'immagine del soldato tedesco creata dalla Seconda guerra mondiale sembra rendere impensabile una partecipazione della Germania ad azioni di guerra intraprese dall'Occidente»[8]. Inoltre

[8] C. Magris, *Il nuovo (dissimulato) Idillio tedesco*, "Corriere della Sera", 15.9.2003, p. 15.

nel 2011 la Germania ha destinato solo l'1,4% del proprio PIL alla Difesa.

Ho solo accennato, in maniera volutamente un po' provocatoria, ad alcuni temi di fondo trattati dai relatori, che come sempre sono studiosi della politica internazionale e di difesa e personalità che ricoprono, o hanno ricoperto, importanti ruoli operativi in tali campi.

Lo Strumento Militare nazionale nell'ottica delle iniziative NATO *Smart Defence* e UE *Pooling and Sharing*

di Silvano Frigerio

Abstract *– In periods of economic crisis, participation in cooperative development plans is an important opportunity for those countries, such as Italy, which want to play a major role in the world. Within the Atlantic and European frameworks, the NATO Smart Defence and EU Pooling and Sharing initiatives intend to integrate and optimize land, sea and air components of the Armed Forces. These initiatives also aim at improving the quality of the military in order to increase their effectiveness and their practical utility for foreign policies. The substance of these initiatives is not only to "do more with less", but to "do better with less". Italy has adopted a proactive approach, despite the several defence cuts recently applied. In particular, in the transatlantic context, our country fully supports the need for Europe to play a major role. International cooperation is perhaps the only way to maintain the current level of interoperability and of advanced capabilities required in our strategic environment.*

Da buon lombardo, è per me un onore e un personale piacere rappresentare oggi, in questa prestigiosa Università, il Capo di Stato Maggiore della Difesa, Ammiraglio Luigi Binelli Mantelli, purtroppo impegnato in un'attività istituzionale che non ha potuto declinare, quale il *meeting* dei Capi di SM dell'Unione Europea a Bruxelles. Vi partecipo comunque il suo saluto e il vivo ringraziamento per l'odierna iniziativa, unitamente al suo auspicio per una proficua attività di dibattito su tematiche di particolare interesse per la Difesa, in questo momento storico segnato da profondi e continui cambiamenti.

In tale contesto, la partecipazione a piani di sviluppo cooperativo in ambito internazionale non può che essere salutato positivamente, anche nella sua veste prodromica di una maggiore integrazione della Difesa in ambito atlantico, ma soprattutto europeo. Sulla base di tale presupposto, vorrei introdurre i lavori di questo convegno andando ad illustrare come lo Strumento Militare nazionale si rapporti,

attraverso il suo continuo processo di trasformazione, alle iniziative *Smart Defence* della NATO e *Pooling and Sharing* dell'Unione Europea.

Per affrontare ciò, risulta necessario illustrare, seppur sinteticamente, il processo di definizione e realizzazione dello Strumento Militare, ossia di come questo si mantenga sempre adeguato a operare ed essere impiegato nel contesto nazionale, multinazionale e delle alleanze, seguendo le indispensabili e necessarie direttive del vertice politico.

In primo luogo, dobbiamo definire il concetto stesso di Strumento Militare e soprattutto le modalità con cui questo viene espresso e il processo che lo pone in continua trasformazione. La trasformazione è, infatti, una costante necessaria dello Strumento Militare, che come una qualsiasi organizzazione, intesa come sistema organico, risponde alla teoria autopoietica del sistema impresa, la quale prevede che un'organizzazione riesce a rimanere in vita solo se è in grado di rinnovarsi e di rispondere agli *input* esterni in modo efficace, cioè prendendo e scambiando energie e risorse dall'ambiente che la circonda, sfruttando e conservando le proprie capacità distintive.

Lo Strumento Militare, per quanto differisca dalle imprese (principalmente perché non opera a fini di lucro, bensì per la sua peculiare natura di bene pubblico puro, agisce per garantire la difesa e la sicurezza ai cittadini), non può sottrarsi a questa logica e pertanto risulta in costante evoluzione, al fine di mantenersi pronto a fornire il proprio contributo al conseguimento degli interessi nazionali.

Lo Strumento Militare trova, pertanto, la propria ragione d'essere nell'assolvimento delle missioni che derivano direttamente dalla *grand strategy* definita dall'autorità politica e che hanno fondamento su norme di rango costituzionale e di diritto internazionale.

Nella prima di queste missioni è racchiuso lo scopo primario dell'esistenza delle Forze Armate: la difesa della Patria, che è un compito costituzionale e riconosciuto anche dall'art. 51 dello Statuto delle Nazioni Unite, che salvaguarda il diritto naturale dei Paesi Membri all'autotutela, individuale e collettiva. La seconda missione trova fondamento nell'art. 5 del Trattato Nordatlantico. La terza, invece, nel capitolo 7 dello Statuto delle Nazioni Unite (art. 42), nella condotta di missioni "non articolo 5" della NATO e nelle missioni di Petersberg dell'UE. Infine, la quarta si riferisce al concorso – previsto a norma di legge – reso a favore di organismi ed enti nazionali.

Ciò detto, risulta opportuno porsi la seguente domanda: come si deve, dunque, definire lo Strumento Militare nazionale affinché sia idoneo a garantire il pieno assolvimento di queste complesse missioni?

Abitualmente, viene definito in termini di capacità, intese come insieme di personale, mezzi, addestramento, dottrina, supporto logistico in grado di assolvere a uno specifico compito. Tali capacità, nel loro insieme, consentono alle Forze Armate di perseguire gli interessi di sicurezza e difesa della Nazione. E per fare ciò al meglio, come ho detto, è necessario essere proattivi nella trasformazione.

Per chiarire ulteriormente tale concetto, voglio riportare un semplice esempio di capacità – il controllo del territorio – andando un po' indietro nel tempo. Un secolo fa, ciò avveniva in maniera visuale, con un binocolo o un cannocchiale; mezzo secolo fa attraverso l'uso di velivoli pilotati e, successivamente, con i radar; oggi con l'impiego di satelliti e velivoli a pilotaggio remoto che consentono un costante e puntuale monitoraggio di tutto ciò che d'interesse può avvenire sulla superficie. Come facilmente si comprende, la capacità è rimasta la stessa, ma i mezzi con cui si realizza si sono modificati.

Ovviamente, oltre all'aspetto qualitativo, è necessario esprimere lo Strumento Militare anche in termini quantitativi, per fornirne un dimensionamento efficace.

La necessità di trasformazione è, in effetti, dettata anche dalla continua e rapida evoluzione del contesto geostrategico di riferimento. Per fare ciò, la Difesa impiega un processo di pianificazione che è proiettato nel lungo termine e che attraverso un percorso ciclico che definisce, verifica e aggiorna la configurazione dello Strumento Militare, è in grado di mantenere le capacità attuali, di ammodernarle e, se del caso, di acquisirne di nuove.

L'obiettivo ultimo di tale processo è uno Strumento Militare integrato e razionalizzato nelle sue componenti terrestre, marittima e aerea. Il tutto, ovviamente, non può non avvenire senza una stretta connessione con gli impegni assunti dal nostro Paese in ambito NATO e UE.

Questo processo di pianificazione in ambito nazionale, come ho detto, ha una connotazione ciclica.

A monte di tutto si trova una *political guidance* che definisce il Livello di Ambizione del Paese – cioè quello che la Nazione intende fare con le proprie Forze Armate – il quale viene tradotto in linee di *policy* a livello ministeriale. Detta *policy*, a sua volta, viene trasformata

in obiettivi a livello militare dal Capo di Stato Maggiore della Difesa e questi obiettivi vengono poi perseguiti attraverso la combinazione di tre tipi di pianificazione:

– Quella generale, che definisce come lo Strumento Militare deve essere composto in termini qualitativi e quantitativi.
– Quella finanziaria, per assicurarne la sostenibilità in termini economici.
– Quella operativa, orientata all'impiego reale delle capacità espresse dallo Strumento Militare.

In altre parole, il processo ciclico di trasformazione è teso a migliorare il livello qualitativo delle Forze Armate al fine di incrementarne l'efficacia, le potenzialità d'impiego, ottimizzando al tempo stesso l'utilizzo delle risorse disponibili. Quindi, a fronte di un'opportuna e necessaria riduzione delle quantità, si rende necessario un incremento della qualità. Pertanto, gli aspetti quantitativi, qualitativi e prettamente capacitivi devono essere accuratamente bilanciati tra di loro.

In particolare, nel corso del Consiglio Supremo di Difesa degli inizi di novembre 2013, è stato auspicato che la nuova struttura delle Forze Armate rifletta un quadro compiuto e condiviso degli indirizzi strategici e delle linee di sviluppo delle capacità della Difesa, razionalmente fondato sugli scenari di crisi e d'impiego nelle missioni internazionali e sui rischi e le minacce cui il nostro Paese e l'Unione Europea debbono far fronte. Tale disegno dovrà, inoltre, tradursi in un "Libro bianco della Difesa", da elaborare entro i prossimi mesi di concerto con le commissioni parlamentari competenti e in una prospettiva di graduale ed effettiva integrazione europea.

Tutto ciò significa che siamo orientati a uno Strumento capace di condurre operazioni interforze e multinazionali, con una struttura agile, proiettabile e *ready to use*, con sistemi e piattaforme *network enabled*, ovvero in grado di operare in contesti ad alto contenuto tecnologico, dove la condivisione delle informazioni e delle comunicazioni avvenga secondo un *net-centric approach*.

Ciò comporta, come può apparire ovvio, la necessità di risorse che non possono essere sempre disponibili, soprattutto in un clima di *spending review* che, di fatto, si deve considerare ormai cronicizzato.

Nel contesto fin qui delineato, s'inseriscono proprio le due iniziative di cui oggi si tratterà.

Tuttavia, prima di parlare di *Smart Defence*, ritengo opportuno accennare al processo attraverso cui l'Alleanza Atlantica definisce le

capacità di cui necessita per conseguire il proprio Livello di Ambizione armonizzando i processi nazionali, perché la maggior parte delle capacità appartiene, comunque, agli Stati Membri.

Analogamente a ciò che accade in ambito nazionale, il *NATO Defence Plannig Process* si articola su cinque *step*, che mettono insieme attività affini in un processo ciclico che può essere schematizzato nei termini seguenti:

- Attraverso la *Political Guidance* viene determinato il *Level of Ambition* (LoA) dell'Alleanza, ossia la definizione a livello politico di cosa la NATO debba potere esprimere in termini di operazioni e livello di impegno contemporaneo complessivo.
- Partendo dalla *Political Guidance*, vengono determinati i *Minimum Capability Requirements* (MCR), che sono le capacità minime necessarie a garantire il LoA sancito. Successivamente, questi MCR vengono raffrontati alla lista delle capacità possedute in seno all'Alleanza; ciò consente di evidenziare eventuali *shortfall* capacitive, che vengono raggruppate per aree similari; questa aggregazione fa emergere eventuali macroaree capacitive critiche.
- Con un processo di *apportionment* di queste capacità critiche che devono essere incrementate, si giunge ad assegnare alle Nazioni, gruppi di Nazioni o alla NATO stessa i *target*, cioè gli obiettivi capacitivi da sviluppare nel breve, medio e lungo termine.
- L'implementazione in realtà non è un'attività ciclica, ma un'attività sempre in atto, svolta essenzialmente dalla NATO e rivolta ad agevolare la ricerca di soluzioni alle carenze capacitive, proprio attraverso la cooperazione multinazionale.
- L'ultimo *step* serve a verificare l'implementazione degli obiettivi capacitivi stabiliti.

La *Smart Defence*, come si può intuire, s'inserisce nel quarto *step*, quale strumento per facilitare l'implementazione dei *target* assegnati alle Nazioni (ossia all'Alleanza) ed è essenzialmente un'iniziativa politica nata nel corso del vertice di Lisbona del 2010, in un quadro di piena crisi finanziaria, con l'evidenza di carenze capacitive comuni a più Nazioni, il cui soddisfacimento affrontato singolarmente sarebbe risultato insostenibile. Pertanto, per ovviare a ciò e prevenire un'ineluttabile diminuzione delle capacità NATO, è stata posta in essere

l'iniziativa, al fine di perseguire i principi di una più equa ripartizione del carico dello sviluppo capacitivo tra gli Alleati.

Sinteticamente, la *Smart Defence* si basa su tre principi fondamentali: la prioritarizzazione dello sviluppo capacitivo; la specializzazione delle Nazioni secondo gli *skill* e le possibilità possedute, e la cooperazione tra i *partner*.

Come detto, la spinta per l'avvio dell'iniziativa è essenzialmente politica ed è tesa a strutturare un nuovo modo di concepire lo sviluppo capacitivo, che non è lasciato alle singole Nazioni ma viene agevolato dallo *staff* NATO, spingendo a una trasformazione culturale orientata alla cooperazione, in cui le priorità vengano definite dall'Alleanza congiuntamente con le Nazioni, così da massimizzare gli sforzi e le capacità acquisite in comune. Ma, inevitabilmente, questo si scontra con il vincolo rappresentato dalla sovranità nazionale. Infatti, la *Smart Defence* enfatizza sinergie e solidarietà tra gli Alleati che, definendo congiuntamente le priorità e gli obiettivi, dovrebbero giungere a una convergenza d'interessi. Il tutto in un sistema strutturato di cooperazione.

Ovviamente, come per ogni iniziativa di elevato livello, si è individuato uno *slogan* d'effetto: «fare di più con meno». Probabilmente questa è una frase *misleading*. Ritengo personalmente che si dovrebbe più realisticamente dire: «fare meglio con meno». Tuttavia, ciò rende l'idea di fondo dell'iniziativa: cooperando e condividendo le risorse disponibili – accettando, quindi, una limitazione alla sovranità nazionale – le potenzialità dell'Alleanza risulteranno sicuramente superiori a quelle della mera sommatoria dei singoli Paesi.

Analogamente a quanto fatto per la NATO, permettetemi ora di affrontare la seconda iniziativa oggetto del Convegno.

Similmente all'Alleanza Atlantica, anche l'Unione Europea si è dotata di un processo per la definizione delle capacità necessarie a perseguire il proprio Livello di Ambizione. Tale processo risulta similare a quello NATO, ma con alcune sostanziali differenze. La pianificazione delle capacità militari europee è, infatti, un processo integrato, ma non ciclico, che coinvolge principalmente alcuni attori. In particolare, lo strumento primario per lo sviluppo delle capacità militari europee è il *Capability Development Plan* (CDP). Le tematiche d'interesse del CDP si articolano su quattro linee di sviluppo (*work strands*):

– Lo *Strand A*, di responsabilità dell'*EU Military Committee* (EUMC), che fornisce l'indicazione delle carenze di capacità emerse dall'esame delle contribuzioni degli Stati Membri.
– Lo *Strand B*, in cui EUMC e *European Defence Agency* (EDA) delineano le ipotesi principali riguardanti le minacce e i "futuri alternativi".
– Lo *Strand C*, nel quale l'EDA individua specifiche aree di cooperazione/armonizzazione.
– Lo *Strand D*, nel quale l'EUMC, partendo dalle *lessons identified* relative alle operazioni correnti dell'UE, consente di generare ulteriori elementi per il *Capability Development Plan*.

Il *Pooling and Sharing* trova la sua naturale collocazione nello *Strand C* e, residualmente, in quello *A*.

Il *background* del *Pooling and Sharing* è molto simile a quello della *Smart Defence*, basato sulla diminuzione dei *budget* per la Difesa e sulla riconosciuta insostenibilità nel lungo periodo dell'intero spettro delle capacità militari, soprattutto per quelle ad alto contenuto tecnologico. Il *Pooling and Sharing* è anche una risposta delle Nazioni europee alle richieste sempre più pressanti di una loro responsabilizzazione nella tenuta della sicurezza degli spazi continentali; per cui, a partire dal 2010, questa iniziativa è entrata nel dibattito delle politiche europee con un duplice fine: da un lato l'acquisizione di capacità complesse, altrimenti non perseguibili; dall'altro, la realizzazione di un processo virtuoso di impiego di quelle capacità già acquisite dalle Nazioni.

Fondamentale per l'efficace realizzazione del *Pooling and Sharing* è il ruolo della *European Defence Agency*, costituita per fungere da facilitatore dei processi di cooperazione e di sviluppo capacitivo in ambito europeo, e che per questa iniziativa è identificata quale *hub* catalizzatore e di coordinamento del processo.

Dopo questa necessaria panoramica su come viene definito e rinnovato lo Strumento Militare e di come NATO e UE tendano ad assicurare lo sviluppo capacitivo in un clima di ristrettezze finanziarie, andiamo ad analizzare l'approccio nazionale di *shaping* dello Strumento Militare stesso, alla luce delle opportunità di cooperazione internazionale definite nell'alveo delle due iniziative di cui stiamo trattando.

Innanzi tutto, risulta opportuno definire il contesto in cui ci troviamo. La definizione di uno Strumento Militare segue l'imperativo del *single set of forces*, ossia Forze Armate che, all'occorrenza, possano

essere impiegate per la sicurezza del territorio nazionale, per le operazioni della NATO, dell'UE e anche delle Nazioni Unite, secondo il LoA stabilito dall'autorità politica. Il tutto in un ambiente internazionale dominato, come più volte detto, da una profonda crisi economico-finanziaria globale, che da un lato porta a un ridimensionamento di alcuni attori con la conseguente necessità di aggregazione o il cambiamento di postura di altri (*in primis* gli Stati Uniti, che hanno riposizionato il centro dei propri interessi dall'Europa verso il Pacifico, attraverso il c. d. *shift of pivot to Asia*), dall'altro ha accentuato, per il momento, l'ascesa di alcuni Paesi emergenti e la nascita di nuovi attori internazionali, che in un clima d'incertezza e rapido cambiamento ricercano spazio e visibilità.

Definito ciò, e alla luce delle iniziative poste in essere dalle varie organizzazioni in cui l'Italia è inserita, l'approccio nazionale per definire e trasformare lo Strumento Militare è teso a utilizzare al meglio tutte le opportunità che a livello nazionale, attraverso la cooperazione multilaterale e con le iniziative NATO e UE sono messe a disposizione, ovviamente con le possibilità derivanti dal rispetto dei vincoli di bilancio.

Parlando proprio di vincoli di bilancio è opportuno notare come la funzione Difesa – intesa come ammontare delle risorse destinate a tutto il comparto per Personale, Investimento ed Esercizio – percentualmente sul PIL vedrà la riduzione di mezzo punto in venticinque anni, passando dall'1,69% del 1992 all'1,17% stimato per il 2016. Ed è interessante notare come la funzione sicurezza del territorio si sia mantenuta costante, mentre proprio la funzione Difesa si sia sensibilmente ridotta, a fronte di un incrementato impiego in ambito internazionale.

È evidente come tale riduzione di bilancio abbia pesato sostanzialmente sulle risorse dedicate all'Esercizio, in termini di addestramento, mantenimento mezzi, materiali e infrastrutture, e in parte sull'Investimento. Pertanto, quando si parla di diminuzione dei *budget* per la Difesa, dobbiamo pensare a tagli del 30% in venticinque anni che, giocoforza, hanno inciso, incidono e incideranno profondamente sullo Strumento Militare.

Ciò, ovviamente, ha imposto una profonda trasformazione dello Strumento Militare, in termini di *manning* con l'obiettivo per il 2024 di giungere a 150.000 unità e con una riduzione di un terzo dei mezzi e delle infrastrutture, al fine di perseguire un bilanciamento dei

fondi pari a 50% per il Personale, 25% per l'Esercizio, 25% per l'Investimento. Questa migliore ripartizione consentirebbe di garantire un adeguato tasso di ammodernamento/trasformazione, ottimi livelli di efficienza delle linee operative e di addestramento del personale, incrementando il livello qualitativo complessivo dello Strumento.

L'obiettivo è, dunque, muoversi gradualmente e modularmente in diversi ambiti.

– In quello multinazionale il nostro approccio è teso a massimizzare lo sviluppo capacitivo congiunto attraverso accordi bi- e multilaterali quando le condizioni consentano l'instaurarsi di un clima *win-win*. In altri termini, mi riferisco a un mutuo beneficio che, partendo dalla ricerca di requisiti fondamentali quali l'interoperabilità dei sistemi e delle piattaforme e la sostenibilità dal punto di vista dell'impiego e soprattutto del supporto logistico, consenta di realizzare capacità spesso complesse che siano accessibili e disponibili per tutti i *partner*. Solo per fare qualche esempio, stiamo parlando del campo delle informazioni e delle comunicazioni satellitari, del trasporto strategico e rifornimento in volo, dei sistemi a pilotaggio remoto... Il tutto, ovviamente, in un ambito di ritorni industriali commisurati agli sforzi che il Paese profonde nei vari consessi di cooperazione.
– In seno all'Alleanza Atlantica, l'Italia supporta pienamente la necessità che l'Europa svolga un ruolo sempre più attivo. Ciò si estrinseca anche nello sviluppo di capacità che prima erano assicurate quasi interamente dagli Stati Uniti, per cui proprio la *Smart Defence* rappresenta l'occasione e lo strumento per conseguire i *target* assegnati dall'Alleanza cui ho precedentemente accennato. La tendenza è seguire le iniziative che prevedono un ritorno e un interesse per il Paese. Va aggiunto che la *Smart Defence* è inserita in una serie di altre iniziative che fanno capo al *NATO Forces 2020* e che proiettano l'Alleanza nel terzo decennio del XXI secolo, in cui i tagli ai bilanci della Difesa avranno ripercussioni non soltanto sulla struttura dei vari Strumenti Militari nazionali, ma anche sul loro impiego. Occorre, infatti, tener conto del progressivo disimpegno dall'Afghanistan a partire dalla fine del 2014, mentre quello nei Balcani è già da tempo ridotto rispetto al passato. Per cui le capacità sviluppate saranno rese sempre più interoperabili grazie

a un processo di addestramento strutturato detto *Connected Forces Initiative*, attraverso il quale il livello d'efficacia in ambito operativo ottenuto con decenni di impiego fuori area sarà mantenuto elevato grazie a un intenso e adeguato programma di esercitazioni congiunte tra Alleati.

– Analogamente, in seno all'Unione Europea la tendenza è di concentrare gli sforzi per lo sviluppo di capacità necessarie in campo nazionale, con uno sguardo particolarmente attento a quelle *dual-use*, ad esempio tecnologie per la *cyber defence* e *green*, per lo sviluppo di energie rinnovabili per il sostentamento di basi in Patria e fuori area. Il tutto attraverso il ruolo centrale dell'EDA nella sua veste di facilitatore e guida del processo.

Riassumendo, l'approccio nazionale è dunque improntato alla razionalizzazione degli sforzi che consentano da un lato di soddisfare le necessità di rinnovamento dello Strumento Militare, dall'altro di evidenziare le eccellenze nazionali al fine di creare un sistema virtuoso che, con modalità *win-win*, permetta di assicurare l'acquisizione di capacità complesse con la collaborazione internazionale e allo stesso tempo sostenga le potenzialità dell'industria nazionale, per la promozione del tanto auspicato "sistema Paese".

In conclusione, vorrei fornire alcuni spunti di riflessione.

La cooperazione internazionale nell'ambito della definizione dello Strumento Militare non è una novità e non nasce esclusivamente dalla crisi finanziaria in atto. La novità è la sua ingegnerizzazione, cioè la sua forma strutturata patrocinata da NATO e UE al fine di evitare duplicazioni e consentire la realizzazione di capacità complesse altrimenti non realizzabili e sicuramente non sostenibili.

Ciò rientra pienamente nello spirito indicato dall'ex Segretario di Stato Madeleine Albright, che nel descrivere le aspettative statunitensi nei confronti dell'allora nascente Politica Europea di Sicurezza e Difesa, a suo tempo definì le c. d. «tre D»:

– *No duplication* di ciò che veniva già fatto dalla NATO.
– *No decoupling* della strategia di sicurezza europea da quella degli alleati americani.
– *No discrimination* verso gli Stati NATO che non sono membri dell'UE.

Risulta dunque fondamentale, in tal senso, il ruolo degli *staff* dell'Alleanza e dell'Unione quali *hub* dei processi e pilota delle iniziative che, attraverso un'azione di coordinamento degli sforzi e delle

esigenze nazionali, garantiscano una regolamentazione dei processi, assicurando al contempo la necessaria flessibilità agli stessi.

In tale veste devono essere viste due recenti iniziative sponsorizzate rispettivamente dalla struttura NATO e UE e attualmente all'attenzione delle Nazioni. La prima è la *Framework Nation* proposta dalla Germania in ambito *Smart Defence* per individuare una Nazione guida che, sulla base di comunanze d'interessi, aggreghi più Nazioni con minori *skill* e le indirizzi verso uno sviluppo capacitivo strutturato e coerente. L'altra, in ambito europeo, supportata dall'Alto Rappresentante dell'Unione, Lady Ashton, volta a incrementare le capacità militari dell'Unione stessa, le quali non corrispondono alla sua forza economica e non consentono la conduzione di operazioni militari su larga scala senza l'aiuto degli Stati Uniti. Sono state quindi individuate tre aree d'intervento – i c. d. *cluster* – di cui il secondo focalizzato sullo sviluppo capacitivo e su un uso più sistematico del *Pooling and Sharing*, per il quale l'Italia ha proposto, nel Consiglio Europeo per la Difesa del dicembre 2013, un passaggio a un approccio *top-down* del *Pooling and Sharing*, con un maggiore ruolo guida dell'EDA nell'individuazione dei c. d. *Pioneer Project*, progetti di ampia portata e primaria importanza.

La funzionalità e il buon esito delle iniziative in parola, tuttavia, si lega strettamente con il necessario trasferimento di sovranità nazionale, che avviene nel momento in cui una capacità viene sviluppata congiuntamente o messa a disposizione degli Alleati.

È questa una problematica, come ho già sottolineato, forse la più importante e delicata, che rappresenta un vincolo allo sviluppo della *Smart Defence* e del *Pooling and Sharing*, in quanto va a toccare sensibilità nazionali differenti e il cui superamento non può prescindere dalla creazione di un clima di *mutual trust* fra i vari *partner*.

Uno *step* fondamentale in tal senso è la codifica di norme che garantiscano la disponibilità e l'accesso alle capacità comuni. Rinunciare a determinate *capabilities* del proprio Strumento Militare, ovvero dover dipendere da altri per la condotta di determinate operazioni, non può essere accettato se non in un contesto che vincoli i Paesi al rispetto di norme condivise e che ne limiti l'impiego per esclusive necessità nazionali.

La risposta a tali quesiti non può che essere politica. In questo, il ruolo delle Nazioni risulta fondamentale, al fine di superare i comprensibili attriti e resistenze.

L'Italia risulta proattiva in tal senso. Oltre al già citato contributo in ambito europeo per il secondo *cluster*, è in itinere l'elaborazione di un documento che implementi la proposta tedesca *Framework Nation* in *Connected Nation*, cioè individui una modalità di cooperazione in cui due o più Nazioni svolgano su base egualitaria la funzione aggregante nei confronti di quelle con capacità militari e industriali c. d. "minori".

E, in ambito europeo, il prossimo semestre di presidenza italiana dell'UE, nella seconda metà del 2014, rappresenta un'opportunità per promuovere l'approccio nazionale anche nel settore della cooperazione militare. Un approccio, il nostro, che prevede un maggiore coinvolgimento dei Paesi dell'Unione nel *Pooling and Sharing* e un ruolo ancor più centrale dell'EDA.

In ultimo, permettetemi un accenno alla cooperazione in campo industriale, dalla quale non può prescindere il corretto e compiuto sviluppo delle iniziative in parola. Anche in questo caso, il trasferimento di sovranità rappresenta un vincolo di natura, spesso, politica. Ciò nonostante, le ineluttabili restrizioni del mercato europeo hanno posto le condizioni per l'avvio di forme di collaborazione internazionale tra le varie industrie della Difesa e potremmo dire quindi che le ferree leggi del mercato hanno agevolato il processo invece che rallentarlo.

Come ho avuto modo di evidenziare, lo Strumento Militare è un elemento essenziale della politica internazionale italiana e, ritengo senza dubbio di smentita, probabilmente il più efficace, grazie anche all'ottimo lavoro congiunto con la Farnesina. Il suo pressoché costante impiego nelle missioni internazionali, dalla fine della Guerra Fredda a oggi, ne è la più compiuta manifestazione. L'Italia è, infatti, il quarto contributore in termini di personale nelle missioni NATO, il primo Paese europeo in quelle delle Nazioni Unite e il quinto in quelle dell'UE.

Ma, oltre agli aspetti squisitamente quantitativi della nostra contribuzione, è opportuno evidenziare la nostra affidabilità che è notoriamente riconosciuta dagli Alleati.

Pertanto, affinché le Forze Armate continuino a svolgere egregiamente il proprio ruolo, lo Strumento Militare deve mantenersi a livelli adeguati e per fare ciò, come abbiamo visto, non può prescindere da un suo costante rinnovamento. Mantenere questa postura, le cui ricadute sono sostanzialmente rivolte al sistema Paese nel suo complesso, richiede uno sforzo in termini di risorse non sempre disponibili, per

cui la partecipazione alla *Smart Defence* e al *Pooling and Sharing* rappresenta un'opportunità irrinunciabile e, a oggi, forse l'unica per conseguire e mantenere il livello di sviluppo capacitivo e d'interoperabilità richiesti per fare ciò che egregiamente e quotidianamente facciamo. L'alternativa sarebbe un lento *downgrade* dello Strumento Militare nazionale nel suo complesso, seguito da un inevitabile declassamento del Paese sia nell'Alleanza Atlantica che nell'Unione Europea.

Ma, francamente, ritengo che non ce lo possiamo permettere e soprattutto, come italiani, non credo ce lo meriteremmo.

L'Alleanza Atlantica dal *Mutual Aid* alla *Smart Defence*

di Massimo de Leonardis

Abstract *– Several formulas have been devised since the creation of the Atlantic Alliance to address and try to solve the "burden sharing" problem of unbalanced military budgets between the US and Europe. Each formula has reflected a particular strategic vision of NATO mission in different historical moments. At the beginning, the allies talked in terms of "mutual aid" between the two sides of the Atlantic. After the Korean War and the birth of NATO, the problem became more pressing. However, during the whole Cold War the unbalance between European countries and the US remained unsolved, with the latter ensuring the security of Europe. After the fall of the Berlin Wall, NATO still tried to overcome the problem of the European strategic dependence from the US by also involving the newly born structures of the European Union. Anyway, the results have not been satisfactory and today the Smart Defence initiative plus the Ukrainian crisis invite to reflect on the need to close the transatlantic gap of military budgets*

Il saggio vuole ripercorrere in sintesi le diverse formule escogitate fin dalle origini dell'Alleanza Atlantica per risolvere (o, quanto meno, affrontare) i problemi del *burden sharing* tra statunitensi ed europei e di bilanci militari adeguati e senza sprechi. Naturalmente ogni formula rifletteva una particolare visione strategica sui compiti dell'Alleanza e una specifica fase politico-diplomatica.

La finzione della parità: *self-help* e *mutual aid*

Fin dall'inizio, i due principi posti dagli Stati Uniti alla base dei loro rapporti con le Potenze del Patto di Bruxelles (Regno Unito, Francia, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo) e durante i negoziati per il Patto Atlantico (i *Washington Exploratory Talks on Security*) furono il «self-help» e il «mutual aid». In altre parole, le Nazioni europee che chiedevano l'assistenza militare americana dovevano dimostrare la loro determinazione nel fare il massimo sforzo per rafforzare le loro capacità

difensive. Solo dopo aver verificato il loro impegno, Washington sarebbe intervenuta a fornire il supplemento di aiuto necessario. Scopo del Patto era un rafforzamento della sicurezza comune; esso non doveva essere semplicemente un «military lend-lease».

I *Joint Chiefs of Staff* americani raccomandarono di «keep ... military capabilities abreast with ... military commitments»[1]. Il 1° luglio 1948 il documento del *National Security Council* n. 14, intitolato *The Position of the United States with Respect to Providing Military Assistance to Nations of the Non Soviet World*, suggerì che gli Stati Uniti fornissero aiuto ad alcune Nazioni libere sotto forma di forniture militari ed equipaggiamenti in base a un programma coordinato che non compromettesse le basilari esigenze militari americane, non fosse incoerente con le direttive strategiche approvate, non trascurasse i fattori politici e non danneggiasse la ripresa economica dell'Europa. I principi del «self-help» e del «mutual aid», citati nella risoluzione Vandenberg approvata l'11 giugno dal Senato americano, dovevano essere tenuti presente, chiedendo ai Paesi partecipanti ai negoziati di integrare le loro industrie degli armamenti, di standardizzare armi e materiali e di fornire agli Stati Uniti materie prime strategiche in cambio del loro aiuto militare[2]. Naturalmente si trattava in larga misura di una finzione; al di là delle formule, gli Stati Uniti accorrevano in soccorso dell'Europa occidentale, che, senza la garanzia di Washington, sarebbe stata indifesa di fronte alla minaccia sovietica. Altrettanto ovviamente, Washington interveniva perché era nel suo interesse: il dominio del Continente europeo da parte di una Superpotenza ostile ai valori e agli interessi americani avrebbe messo in pericolo la sicurezza e il ruolo egemonico degli Stati Uniti.

Una precisazione è necessaria. In realtà quando si parla di Guerra Fredda occorre fare una distinzione concettuale tra due aspetti della minaccia sovietica, anche se entrambi facevano capo a Mosca. Il primo aspetto era il più tradizionale: la minaccia di un attacco delle Forze Armate dell'Unione Sovietica e dei suoi alleati contro gli Stati a occidente della cortina di ferro. Tale minaccia andava fronteggiata rafforzando le forze militari degli Stati Uniti e dei Paesi dell'Europa

[1] Cfr. *Memorandum by the Secretary of Defense (Forrestal) to the National Security Council*, 17.4.1948, in *Foreign Relations of the United States-Diplomatic Papers* [*FRUS*], *1948*, vol. III, *Western Europe*, Washington, DC, 1974, pp. 561-64.

[2] L.S. Kaplan, *A Community of Interests: NATO and the Military Assistance Program 1948-1951*, Washington, DC, 1980, p. 31.

occidentale. Il secondo aspetto era la minaccia rappresentata dal movimento comunista internazionale, che, con l'aiuto dei compagni di strada, poteva provocare il crollo dei sistemi politico-economici in quei Paesi dell'Europa occidentale nei quali le sinistre erano particolarmente forti, come in Francia e Italia. Tale seconda minaccia andava affrontata favorendo la ripresa economica e costruendo lo Stato sociale, in modo da tagliare l'erba sotto i piedi della propaganda comunista.

In una certa misura queste due esigenze, *warfare* e *welfare* erano tra loro conflittuali. L'aumento dei bilanci militari comportava minori risorse per lo Stato sociale. Da tale punto di vista l'Europa occidentale era chiaramente svantaggiata. Gli Stati Uniti, immuni dalle devastazioni della guerra che li aveva anzi fatti uscire definitivamente dalla depressione, erano in grado di fornire allo stesso tempo burro e cannoni[3]. Il sistema politico sovietico poteva costringere il popolo a rinunciare al burro in favore dei cannoni. I Paesi dell'Europa occidentale dovevano trovare un difficile equilibrio tra le due esigenze.

Nel perseguire i loro scopi egemonici, le due Superpotenze davano enfasi a mezzi diversi. L'Unione Sovietica puntava soprattutto sulla sua schiacciante superiorità militare convenzionale, mantenuta grazie a una smobilitazione molto più lenta delle proprie Forze Armate e favorita dalla vicinanza al teatro strategico d'impiego. All'inizio, gli Stati Uniti, detentori comunque del monopolio dell'arma atomica, cercarono di combattere la Guerra Fredda soprattutto con mezzi economici e nel 1947 varарono lo *European Recovery Program* (ERP) o "Piano Marshall". L'aiuto economico americano ai Paesi dell'Europa occidentale era certamente legato al problema della sicurezza. Documenti ufficiali sottolinearono che la sicurezza degli Stati Uniti era lo scopo fondamentale al quale gli aiuti americani ai Paesi stranieri «doveva» servire, poiché Washington aveva bisogno di amici nel mondo[4].

I due principi sopra menzionati furono al centro dell'art. 3 del Trattato Nordatlantico, che recitava: «In order more effectively to achieve the objectives of this Treaty, the Parties, separately and jointly, by means of continuous and effective self-help and mutual aid, will maintain and develop their individual and collective capacity to resist

[3] R. Albrecht-Carrié, *Storia diplomatica dell'Europa dal congresso di Vienna ad oggi*, Bologna, 1970, p. 788.

[4] Cfr. il documento dello *State-Army-Navy Coordinating Committee* cit. in E. Di Nolfo, *Il piano Marshall e la guerra fredda*, in E. Aga Rossi (a cura di), *Il Piano Marshall e l'Europa*, Roma, 1983, p. 27.

armed attack». L'aspetto economico fu menzionato anche nell'art. 2, che recitava: «The Parties will ... seek to eliminate conflict in their international economic policies and will encourage economic collaboration between any or all of them».

L'art. 2 non fu mai realmente messo in pratica e la NATO non si occupò di collaborazione economica. Durante la Guerra Fredda si configurò una divisione dei compiti: gli Stati Uniti si presero a carico la difesa dell'Europa occidentale e gli alleati europei ricostruirono le loro economie, finanziando, fino ad un certo punto, il bilancio americano e il loro *deficit* commerciale. Dopo la Guerra Fredda, ma già dagli anni Settanta l'esistenza della NATO non impedì il sorgere della concorrenza e di dispute economiche e commerciali tra le due sponde dell'Atlantico.

Al contrario, pochi giorni dopo la firma del Trattato Nordatlantico, prese avvio l'attuazione dell'art. 3. L'8 aprile 1949 i Paesi del Patto di Bruxelles richiesero ufficialmente l'aiuto militare degli Stati Uniti e il 25 luglio, contemporaneamente alla firma presidenziale dello strumento di ratifica del Trattato, fu presentato al Congresso il progetto di legge del *Mutual Defence Assistance Program* (MDAP). Tuttavia, alla base di esso vi era il principio che «the military strength of the participating Powers should be developed without endangering economic recovery and the attainment of economic viability, which should accordingly have priority»[5]. Secondo molti uomini politici sia americani sia europei lo scopo del MDAP non era tanto di promuovere un consistente riarmo, quanto di contribuire, come il "Piano Marshall", alla stabilità politico-economica dell'Europa occidentale. Il testo della legge infatti recitava: «The Congress recognizes that economic recovery is essential to international peace and security and must be given clear priority. The Congress also recognizes that the increased confidence of free peoples in their ability to resist direct or indirect aggression and to maintain internal security will advance such recovery and political stability».

Appariva evidente che la realizzazione di un programma militare tale da fornire una vera sicurezza militare all'Europa occidentale contro un massiccio attacco sovietico sarebbe stata al di là delle possibilità

[5] *Requests from the Brussels Treaty Powers to the United States Government for Military Assistance*, 5.4.1949, in *FRUS, 1949*, vol. IV, *Western Europe*, Washington, DC, 1975, p. 286; *ibi*, p. 254; National Archives - London [NA], *Bevin Papers* [FO 800], 460, EUR/49/10, 1-3-49; Kaplan, *op. cit.*, pp. 71-77.

dei Paesi del Patto di Bruxelles, sia pure con una rilevante assistenza americana. Nel marzo 1950 lo *Standing Group* dell'Alleanza approvò un piano a medio termine per l'ipotesi di una guerra nel luglio 1954, che però, delle quattro fasi dell'eventuale conflitto, prendeva in esame solo la prima: l'arresto dell'attacco sovietico iniziale e il lancio dell'offensiva aerea alleata. Per assicurare l'effettiva integrità dei territori dei Paesi europei dell'Alleanza e per il controllo delle linee di comunicazione marittime, il piano richiedeva novanta divisioni (diciannove delle quali corazzate), sette brigate e 252 battaglioni di fanteria, 1.705 batterie antiaeree, 2.856 navi e 8.820 aerei; di essi cinquantaquattro divisioni, sei brigate, 160 battaglioni, 1.241 batterie, 610 navi e 5.864 aerei dovevano essere destinati al fronte centrale dell'Europa occidentale. I *Joint Chiefs of Staff* giudicarono altamente irrealistici questi livelli di forze, dei quali si stava studiando la revisione al momento dello scoppio della guerra di Corea[6]. Cosicché, nella pianificazione militare, si sarebbe tenuto conto delle «economic and financial resources which can be made available rather than the requirements evolved from an adequate strategic plan of defence»[7]. In altri termini, «NATO officials were shocked more by the great sacrifices needed to carry out effective military plans than they were by the current state of unpreparedness»[8].

Il primato della deterrenza su una reale difesa

Prima della guerra di Corea i bilanci militari di Stati Uniti, Gran Bretagna e Francia, tendevano al ribasso. Nel gennaio 1950 il Presidente Truman presentò un bilancio della Difesa per il 1951 inferiore del 6% rispetto al precedente[9]. Dopo un serrato dibattito sul bilancio della

[6] Cfr. K.W. Condit, *The History of the Joint Chiefs of Staff. The Chiefs of Staff and National Policy*, vol. II, *1947-1949*, Wilmington, NC, 1979, pp. 399-407; NA, Cabinet Papers [CAB] 131/9, DO (50) 31, 28-4-50, CAB 134, AOC (50) 3, 28-6-50; *NATO Strategy Documents 1949-1969*, ed. by G.W. Pedlow, [Brussels, 1997], pp. 111-77.

[7] *Requests From the Brussels Treaty Powers to the United States Government for Military Assistance*, cit. Cfr. *FRUS, 1949*, vol. IV, cit., p. 254; FO 800/460, EUR/49/10, 1-3-49; Kaplan, *op. cit.*, pp. 71-77.

[8] Kaplan, *op. cit.*, p. 72; cfr. anche Condit, *op. cit.*, pp. 424-36.

[9] Cfr. L. Sebesta, *"Two scorpions in a bottle". Genesi di una scelta difficile: la bomba H tra strategia e politica*, "Storia delle Relazioni Internazionali", vol. 2 (1986), n. 2, p. 336. Sui bilanci precedenti cfr. W. Millis (ed.), *The Forrestal Diaries*, New York, 1951, pp. 401-539, *passim*; *The Secretary of Defense (Forrestal) to the President*, 1.12.1948,

Difesa, partito dalla denuncia nel giugno 1949 da parte dei Capi di Stato Maggiore britannici che la somma proposta non consentiva di mantenere Forze Armate in grado di far fronte agli impegni del Regno Unito, in dicembre fu raggiunto un compromesso tra richieste dei militari ed esigenze finanziarie che comportava la riduzione degli effettivi da 739.000 a 677.750 entro il 1° aprile 1953. Cosicché il *British Joint Planning Staff* osservò: «Thus no significant improvement can be foreseen in the availability of Anglo-American forces in 1951»[10]. Il riarmo delle cinque nazioni del Patto di Bruxelles, deciso nel luglio 1949, suscitò problemi finanziari, tanto che la Francia decise di rinviare al luglio 1954 l'attuazione dei programmi militari prevista per la fine del 1951. Il bilancio francese della Difesa fu aumentato solo per far fronte alle spese della guerra in Indocina[11]. Commentando il primo sforzo delle Potenze del Patto di Bruxelles di correlare le forze stimate necessarie per la difesa dell'Europa occidentale con le risorse finanziarie disponibili, i britannici rilevarono che tra queste «for at least the next four years there will be a considerable discrepancy»[12].

Il fatto fondamentale che emerge dall'esame delle strategie dei Paesi occidentali nel 1948-50 è dunque la preminenza della politica e dell'economia, la conferma della natura prevalentemente politica dell'Alleanza Atlantica dei primi anni. Soprattutto la supremazia della politica emergeva considerando lo scopo dell'Alleanza, che non era tanto di vincere quanto di prevenire la guerra. Nei primi anni, «essential objective [dell'Alleanza Atlantica] was an increased security and not an increased military strength»[13], come fu dichiarato dalla Commissione Esteri del Senato americano; in effetti la firma del Trattato Nordatlantico non fu seguita da un sostanziale riarmo.

Prima della guerra di Corea, la permanenza per un periodo indefinito di una situazione di squilibrio delle forze militari che avrebbe

in *FRUS*, *1948*, vol. I, *General: The United Nations*, part 2, Washington, DC, 1976, pp. 669-72.

[10] NA, *Chiefs of Staff Committee*, DEFE 4/23, JP (49) 73, 26-7-49); R. Rosecrance, *Defence of the Realm. British Strategy in the Nuclear Epoch*, New York, 1968, pp. 118-19.

[11] Cfr. P. Guillen, *La France et la question de la défense de l'Europe occidentale du Pact de Bruxelles (mars 1948) au Plan Pleven (octobre 1950)*, "Storia delle Relazioni Internazionali", vol. 2 (1986), n. 2, pp. 307, 322-23.

[12] CAB 134/732, Metric 277, 24.5.1949.

[13] Cit. in A. Grosser, *Affaires Extérieures. La politique de la France 1944-1984*, Paris, 1984, p. 85.

consentito ai sovietici di conquistare almeno metà dei Paesi dell'Alleanza fu coscientemente accettata. Come osservò il Segretario di Stato americano Acheson, «the military consider that if the Red Army got started they would not be able to stop it, even with the bomb»; di conseguenza «our objective is to prevent war». Per gli americani lo scopo del Patto Atlantico e del MDAP era di ammonire i sovietici che se avessero voluto scatenare la guerra avrebbero dovuto impegnarsi al massimo. «On the other hand, – proseguiva Acheson – the Europeans want[ed] to go considerably farther in that they insist on feeling that they have a chance successfully to resist a Russian invasion»[14]. Tuttavia gli europei non erano in grado o non avevano l'intenzione di pagare i costi di tale possibilità e gli americani non erano convinti della necessità di mettere in campo una reale difesa.

Già nell'aprile 1950, il ben noto documento 68 del *National Security Council*[15] mise però in discussione l'opportunità di confidare unicamente sull'effetto deterrente del Patto Atlantico, osservando che: «The Soviet Union is widening the gap between its preparedness for war and the unpreparedness of the free world for war. It is devoting a far greater *proportion* of its resources to military purposes than are the free nations and, in significant components of military power, a greater *absolute* quantity of resources». Da parte occidentale, «on all probability, although United States backing will stiffen their determination, the armaments increase under the present aid programs will not be of any major consequence prior to 1952. Unless the military strength of the Western European nations is increased on a much larger scale than under current programs and at an accelerated rate, it is more than likely that those nations will not be able to oppose even by 1960 the Soviet armed forces in war with any degree of effectiveness».

L'NSC 68 segnò una svolta, poiché, rifacendosi all'esempio della Seconda Guerra Mondiale, sostenne che gli Stati Uniti potevano sopportare almeno una triplicazione del loro bilancio della Difesa senza intaccare significativamente i livelli di benessere correnti. Inoltre,

[14] *Meeting of the Policy Planning Staff*, 16.12,1949, in *FRUS, 1949*, vol. I, *National Security Affairs, Foreign Economic Policy*, Washington, DC, 1976, pp. 414-15; cfr. anche Kaplan, *op. cit.*, p. 73.

[15] *NSC 68: United States Objectives and Programs for National Security (April 14, 1950). A Report to the President Pursuant to the President's Directive of January 31, 1950*, in *FRUS, 1950*, vol. I, *National Security Affairs; Foreign Economic Policy*, Washington, DC, 1977, pp. 237-86.

secondo il NSC, «even Western Europe could afford to assign a substantially larger proportion of its resources to defense, if the necessary foundation in public understanding and will could be laid, and if the assistance needed to meet its dollar deficit were provided». Perciò il NSC 68 raccomandava «a rapid and sustained build-up of the political, economic, and military strength of the free world ... an affirmative program intended to wrest the initiative from the Soviet Union». Il Dipartimento della Difesa valutò che questa raccomandazione avrebbe comportato un aumento del MDAP per l'Europa da un miliardo di dollari nell'anno fiscale 1951 a quattro miliardi per l'anno fiscale 1953, scendendo poi a due miliardi nel 1955.

Dall'alleanza politica all'organizzazione di difesa collettiva

La "militarizzazione" della Guerra Fredda per essere realizzata richiedeva un evento eclatante. Questo fu la guerra di Corea. L'NSC 68 aveva rilevato la necessità della «recognition by this Government, the American people, and all free peoples, that the cold war is in fact a real war in which the survival of the free world is at stake». Tra il 1950 e il 1952 nacque la NATO, con la costituzione dei comandi integrati, l'istituzione del Consiglio Atlantico in sessione permanente e della carica di Segretario Generale, secondo il modello che durò sostanzialmente per tutto il resto della Guerra Fredda. Lo scoppio della guerra di Corea spostò l'equilibrio in favore del riarmo, ma le considerazioni economiche furono sempre tenute ben presenti anche negli anni seguenti. Infatti, i livelli di riarmo fissati dal Consiglio Atlantico di Lisbona nel 1952 si rivelarono finanziariamente e politicamente irraggiungibili, e furono presto ridotti, passando alla strategia della "rappresaglia massiccia e immediata" nucleare, formalizzata con il Concetto Strategico del 1957. L'emergere dell'equilibrio del terrore, la *Mutual Assured Destruction*, portò al nuovo Concetto Strategico del 1967, rimasto in vigore fino al 1991, basato sulla "risposta flessibile e controllata"[16], che puntava a un rafforzamento delle forze conven-

[16] Cfr. M. de Leonardis, *The Strategies of the Brussels Pact and of the Atlantic Alliance (1948-1952). The Difficult Defence of Western Europe,* in AA.VV., *Military Alliances since 1945*, Bruxelles, 2000, pp. 35-49; Id., *The Cold War as Total War: the Interaction of Military Strategies and Diplomacy from "Massive Retaliation" to "Flexible Response"*, in AA.VV., *The Total War. The Total Defence, 1789-2000*, Stockholm, 2001, pp. 383-94.

zionali per non ricorrere all'arma atomica. Peraltro l'arsenale nucleare degli Stati Uniti restava l'estrema garanzia della difesa dell'Europa, rendendo poco imperativo il riequilibrio del *burden sharing* tra europei e americani.

La questione comunque riemergeva di tanto in tanto, in particolare all'inizio degli anni Settanta. In un discorso a Chicago, il 12 marzo 1974, il Presidente americano Nixon ammonì che «the Europeans cannot have it both ways. They cannot have the United States participation and cooperation on the security front and proceed to have confrontation and even hostility on the economic and political front». Un sondaggio Gallup rivelò che solo il 48% degli americani approvava l'uso della forza in aiuto dell'Europa occidentale in caso di crisi e i giornali americani recarono titoli come «Unhappy birthday» (l'Alleanza Atlantica compiva venticinque anni) e «NATO: End of an era»[17]. Un altro momento di dibattito sul tema fu a cavallo del 1980, in una fase di forte ripresa della Guerra Fredda[18].

Il riequilibrio mancato

La fine del confronto bipolare sembrò offrire l'occasione storica di porre termine a quello che Raymond Aron aveva indicato come il fatto «senza precedenti che uno dei centri della civiltà umana» [l'Europa occidentale] avesse rinunciato «per così dire a proteggere se stesso»[19]. Nel gennaio 1991, il Ministro della Difesa francese Jean-Pierre Chevènement osservò che «per l'avvenire della sicurezza 340 milioni di europei non potranno dipendere eternamente da 250 milioni di americani». In realtà il divario delle capacità militari tra europei e americani non si è ridotto.

Dopo la Guerra Fredda, la NATO ha quasi raddoppiato i suoi membri (da sedici a ventotto), ma molti di essi hanno capacità militari assai ridotte e tutti, vecchi e nuovi, hanno ridotto i loro bilanci della Difesa, mentre è cresciuto il divario tecnologico tra le Forze Armate

[17] Cfr. L.S. Kaplan, *The Long Entanglement. NATO's First Fifty Years*, Westport, CT - London, 1999, p. 137.

[18] Un'ampia documentazione al riguardo è reperibile nelle carte d'archivio britanniche: NA, *Foreign Office and Foreign and Commonwealth Office: Defence Department and successors: Registered Files (ZD, DP and DT Series)*, FCO 46/2333, 2335, 2336, 2624.

[19] R. Aron, *Pace e guerra tra le nazioni*, trad. it., Milano, 1970, pp. 571-72.

degli Stati Uniti e della maggior parte dei Paesi europei, rischiando di compromettere l'interoperabilità.

Nel 1996 la Repubblica Ceca, per migliorare le sue *chances* di ammissione alla NATO, cercò di comprare dagli Stati Uniti sei F-16C/D, al costo di circa diciotto milioni di dollari per aereo, per un totale di un quinto dell'intero bilancio della difesa ceco. Se Praga avesse voluto sostituire tutti i suoi MIG-21, avrebbe dovuto comprarne ventiquattro. Washington spinse Repubblica Ceca e Ungheria ad aumentare i loro bilanci della Difesa e nel giugno 1997 il FMI dovette ammonire il Segretario al Tesoro americano Rubin che un aumento delle spese per la Difesa dei Paesi dell'Europa centro-orientale avrebbe avuto un impatto negativo sul suo impegno verso di essi. Ciononostante Praga e Budapest cercarono di comprare F-16 e F-18 per un totale di otto miliardi di dollari, cifra superiore alla somma dei bilanci della Difesa dei tre Paesi invitati ad aderire alla NATO. Dopo l'ammissione nell'Alleanza, però, i nuovi membri hanno considerevolmente ridotto o annullato i loro progetti di acquisti di aerei[20].

Un caustico critico[21] ha affermato che alla NATO si potrebbe applicare un detto popolare in Texas riferito a chi ha una reputazione considerevole ma poche risorse: «all hat and no cattle» [tutto cappello e niente bestiame]. Soprattutto, i membri della NATO non hanno più una visione strategica pienamente condivisa. La maggior parte dei Paesi dell'Est, sempre timorosi della Russia, sono legati al compito tradizionale dell'Alleanza, la difesa del territorio ex art. 5, con un ruolo in tutta probabilità di pura deterrenza più ancora che durante la Guerra Fredda, mentre altri sostengono, secondo i casi con maggiore o minore entusiasmo, le missioni ex art. 4 di intervento in situazioni di crisi. In effetti, con l'eccezione di *Active Endeavour*, tutte le maggiori operazioni militari della NATO degli ultimi vent'anni (Bosnia-Erzegovina, Kosovo, Afghanistan, Libia) sono state ex art. 4. I due tipi d'impegni richiedono Forze Armate diverse (o almeno così piace credere per comodità[22]): forze statiche e più numerose per la difesa del territorio,

[20] Cfr. W.D. Hartung, *Costs of NATO Expansion Revisited. A World Policy Institute Brief*, New York, 21.4.1999, p. 10, all'indirizzo Internet: http://www.edu/globalbeat/nato, p. 10.

[21] T. Galen Carpenter, *NATO at 60. A Hollow Alliance*, "Policy Analysis", n. 635, 30.3.2009, p. 2.

[22] In realtà, forze sempre più flessibili e dispiegabili a distanza possono condurre entrambe le missioni, la difesa collettiva del territorio e le operazioni *out of area*.

forze tecnologicamente più moderne e schierabili a lunga distanza per gli interventi oltremare. Le Forze Armate dei Paesi europei hanno solo in parte superato l'eredità del periodo della Guerra Fredda, quando servivano soltanto a difendere il territorio nazionale, ed è certamente più difficile convincere i Parlamenti e le opinioni pubbliche che la sicurezza del proprio Paese richiede d'inviare truppe a migliaia di chilometri di distanza[23].

La NATO ha escogitato diverse formule per risolvere questi problemi. Nel 1999, in applicazione del nuovo Concetto Strategico appena approvato, fu varata una *Defence Capabilities Initiative* (DCI)[24], «to ensure the effectiveness of future multinational operations across the full spectrum of Alliance missions in the present and foreseeable security environment with a special focus on improving interoperability among Alliance forces, and where applicable also between Alliance and Partner forces». Nel documento si legge che «NATO must continue to maintain capabilities to deal with large-scale aggression against one or more of the members, although the probability of this occurring in the foreseeable future is low. Warning times for the possible emergence of such a threat are likely to remain long ... Future Alliance military operations, including non-Article 5 crisis response operations, are likely to be smaller in scale than those which were the basis for Alliance planning during the Cold War. They may also be longer in duration, extend multinational cooperation to lower levels and take place concurrently with other Alliance operations ... Operations outside Alliance territory may need to be undertaken with no, or only limited, access to existing NATO infrastructure».

In questo quadro, ogni Stato membro doveva essere in grado di fornire un contributo adeguato a tutta la gamma di possibili missioni

[23] In base al concetto di *usability*, tutte le Nazioni dovrebbero disporre almeno del 40% degli effettivi utilizzabili per interventi ex art. 5 e dell'8% rischierabili a tempo indefinito fuori area. Diverse Nazioni hanno raggiunto e superato questo livello, tra cui l'Italia.

[24] http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27443.htm?selectedLocale=en. Cfr. E. Sloan, *DCI: una risposta alla Rivoluzione negli affari militari guidata dagli Stati Uniti*, "Rivista della NATO", Primavera/Estate 2000, pp. 4-7. Il 18 gennaio 1995 era stata approvata la nuova Organizzazione di standardizzazione della NATO, cfr. B.B. Ferrari, *La nuova Organizzazione di standardizzazione della NATO persegue un obiettivo finora irraggiungibile*, "Rivista NATO", Maggio 1995, pp. 33-35.

NATO[25], innanzi tutto migliorando le capacità per il rapido schieramento di forze significative al di fuori del territorio nazionale o per un sostegno prolungato a operazioni e alla protezione di forze lontano dalle basi nazionali. Occorreva poi migliorare i settori C4I (comando, controllo, comunicazione, computer e informazioni) per operazioni militari che avrebbero richiesto uno scambio assai più ampio d'informazioni anche ai livelli inferiori. Di fondamentale importanza ai fini dell'interoperabilità era che gli Alleati mantenessero uno stesso livello di sviluppo tecnologico, mentre maggiore attenzione andava dedicata ai fattori umani (dottrine d'impiego, addestramento e procedure operative) e alla standardizzazione. Per mettere in pratica i principi della DCI fu istituito un organismo temporaneo, lo *High Level Steering Group*.

Apparve evidente il rischio che soprattutto i nuovi Paesi membri non avessero le risorse economiche per mettersi al passo con i livelli tecnologici più avanzati e comunque fu diffuso il sospetto tra gli europei che la DCI si rivelasse un *«Buy America programme»*. Tanto più che gli Stati Uniti, mentre avevano sempre premuto per il *burden sharing*, erano molto meno disposti al *responsibility and authority sharing*, cosicché: «l'Europa dubita che gli Stati Uniti vogliano un *partner* invece di un indirizzo al quale inviare le note spese»[26]. «Come si può chiedere agli alleati di "sborsare" un prezzo più alto che in passato proprio mentre ... la sicurezza che ricevono in cambio diminuisce», perché l'ombrello atomico americano non è più necessario e contro gli altri rischi tipici del mondo post-bipolare le risposte militari che può fornire Washington sono inadeguate?[27]

La DCI ebbe scarsa attuazione[28] e il vertice di Praga del 2002 lanciò quindi il *Prague Capabilities Commitment*, con il quale gli Stati

[25] Il che, precisarono gli americani, non significava che «ogni paese dovesse possedere esattamente la stessa cosa che aveva ogni altro Paese» (*Cohen and Shelton News Conference at NATO's Minister's Conference*, 21.9.1999, p. 4).

[26] D.C. Gompert, *Introduction: a partner for America*, in D.C. Gompert - F.S. Larrabee (eds.), *America and Europe. A Partnership for a new era*, Cambridge, 1997, p. 2. Il «nesso inestricabile» tra *burden sharing* e *power sharing* è riconosciuto da J.C. Hulsman, *A Grand Bargain with Europa: Preserving NATO for the 21st Century*, "The Heritage Foundation Backgrounder", 17.4.2000, p. 4.

[27] A. Colombo, *Solitudine dell'Occidente*, Milano, 1994, p. 158.

[28] Lo stesso sito ufficiale della NATO ammette che: «However, countries were not required to report individually on progress achieved and therefore advancement under the DCI has been uneven» (http://www.nato.int/cps/en/SID-52FC9711-979AF853/

membri della NATO «agreed to improve capabilities in more than 400 specific areas, covering eight fields essential to today's military operations: Chemical, biological, radiological and nuclear defence; Intelligence, surveillance and target acquisition; Air-to-ground surveillance; Deployable and secure command, control and communications; Combat effectiveness, including precision-guided munitions and suppression of enemy air defences; Strategic air- and sealift; Air-to-air refuelling; Deployable combat support and combat service support units». «This new initiative should be based on firm nation-specific commitments undertaken on the basis of national decisions and incorporate target dates by when shortfalls should be corrected». La *ratio* del PCC rispetto alla DCI, che puntava a un miglioramento complessivo delle Forze Armate dei singoli Paesi, è il raggiungimento da parte di essi di un'eccellenza almeno in singoli settori. I progressi potevano avvenire «individually and collectively». Il PCC doveva essere coordinato con lo *European Capabilities Action Plan* dell'UE e a tale scopo fu creato un *NATO-EU Capability Group* in base ai c. d. accordi "Berlin Plus". Nel 2006 i membri della NATO ribadirono poi l'impegno a spendere per la Difesa il 2% del loro PIL. Tuttavia nel 2012 solo quattro Stati su ventotto – Estonia, Grecia, Regno Unito e Stati Uniti – hanno mantenuto fede a tale impegno; erano cinque nel 2007, il quinto essendo la Bulgaria. Globalmente, nel 2011 gli Stati europei della NATO hanno speso per la Difesa l'1,6% del loro PIL (era il 2,17% nel 1996) a fronte del 4,8% degli Stati Uniti; il Canada ha speso l'1,4%.

Di fronte alla crisi economica, la NATO ha accentuato l'enfasi sulla collaborazione, varando nel maggio 2012 la *Smart Defence*, descritta come «una mutata visione, l'opportunità per una rinnovata cultura di cooperazione nella quale alla collaborazione multinazionale è data una nuova preminenza come opzione effettiva ed efficiente di sviluppare capacità essenziali»[29]. Lo scopo è di eliminare gli sprechi attraverso una migliore integrazione delle forze. Ancora una volta, anche la UE procede in parallelo alla NATO, come è logico data la *membership* larga-

natolive/topics_50087.htm?blnSublanguage=true&selectedLocale=uk&submit=select).

[29] *Summit Declaration on Defence Capabilities: Toward NATO Forces 2020*, 20.5.2012, all'indirizzo Internet: http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_87594.htm. Cfr. anche *The Connected Forces Initiative*, 24.10.2013, all'indirizzo Internet: http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_98527.htm

mente coincidente[30], con le parole d'ordine del *Pooling and Sharing*. Alla vigilia, il vertice UE fu preceduto da un incontro con il Segretario Generale della NATO, che definì «gli sforzi e gli impegni dell'UE e dei suoi Stati membri compatibili con la NATO e proficui per essa».

La crisi ucraina sembra aver fatto riscoprire al Presidente Obama l'importanza dell'Europa, che in termini di civiltà resta l'area geopolitica più vicina agli Stati Uniti. La NATO incarna tale legame transatlantico, che resta un fattore di stabilità e un pilastro delle relazioni internazionali. I Paesi europei sono in prima linea di fronte a una Russia che rivendica il suo ruolo storico; il dialogo con Mosca è necessario, ma per non avere il sapore dell'*appeasement* va condotto ricordando che il valore aggiunto della NATO, senza dimenticare gli aspetti politici, sta soprattutto nella sua credibilità come organizzazione militare.

È certamente fuorviante descrivere l'attuale stato di tensione con la Russia come una nuova Guerra Fredda. Durante quest'ultima, la minaccia sovietica, come ricordato all'inizio, era duplice: da un lato l'atteggiamento aggressivo dell'URSS, dall'altro la sfida del movimento comunista internazionale. Tale secondo aspetto non esiste più.

Per fronteggiare il primo, la combinazione tra intransigenza politica e (relativa) debolezza militare è rischiosa. Durante i negoziati per la costituzione del Patto Atlantico fu sottolineata la necessità di definire con attenzione il perimetro dell'Alleanza, per non rischiare di trovarsi, come osservò il Segretario di Stato americano Marshall, «distesi come un pallone su un lungo fronte e in qualsiasi momento il pallone potrebbe essere punto qui o là»[31]. In termini attuali, la NATO deve essere consapevole che rapporti tesi con la Russia richiedono di rafforzare al massimo la credibilità della garanzia dell'art. 5, valutando attentamente la sua estensione territoriale. La deterrenza ha, infatti, un costo. Il motto di SHAPE, scelto dal suo primo Comandante, il Generale Eisenhower, è *Vigilia Pretium Libertatis*.

---

[30] Attualmente la NATO e l'UE contano ciascuna ventotto membri. Ventidue Stati appartengono a entrambe le organizzazioni: Belgio, Bulgaria**,** Croazia, Danimarca, Estonia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Regno Unito, Ungheria. Appartengono alla NATO ma non all'UE: Albania, Canada, Islanda, Norvegia, Turchia, Stati Uniti. Appartengono all'UE, ma non alla NATO: Austria, Cipro, Finlandia, Irlanda, Malta, Svezia.

[31] *Inverchapel* [Ambasciatore britannico a Washington] *al Foreign Office*, 30.4.1948, NA, *Foreign Office: Embassy and Consulates, United States of America: General Correspondence*, FO 115/4361.

La Politica Europea di Sicurezza e Difesa: dallo sviluppo delle capacità al *Pooling and Sharing*

di Ferdinando Sanfelice di Monteforte

Abstract *– The crisis in former Yugoslavia in 1991 was impossible to contain, due to the lack of capabilities by European States, whose forces were land-heavy, thus supplementary to those of the USA, whose commitments in the Persian Gulf prevented any timely initiative. A "power vacuum" was therefore detected in Europe, and this led to a number of initiatives within the EU, including the Security and Defense Policy (ESDP). Inevitably, in 1999 the newborn ESDP focused on capability development and established the European Defense Agency (EDA) to perform this task. Notwithstanding the limitations imposed by EU Member States (EU MSs), EDA has started several projects, but they proved not enough, especially with the deepening of the economic crisis; therefore, a new initiative, Pooling and Sharing has been envisaged, to allow all EU MSs to develop in common the "critical capabilities" required, and to use them to the general benefit. Three major projects have been started: Air-to-air refueling, modular field hospitals, and cooperative pilot training; while others are being studied. The lack of cohesion among EU MSs and the limited technological level of Europe, though, hinder this initiative, to the point that Pooling and Sharing will perforce rely on collaboration with NATO.*

Introduzione

Per capire la *raison d'être* di una nuova entità, qual è quella europea di sicurezza e difesa, è necessario anzitutto ricordare le circostanze che ne hanno causato l'origine e che ne segnano il carattere a lungo. La nascita della Politica Europea di Sicurezza e Difesa, infatti, si può far risalire allo scoppio della guerra civile in Jugoslavia del 1991.

Di fronte a tale dramma, l'UE cercò di superare la sua incertezza decisionale, dovuta alle divergenze tra gli Stati membri, senza riuscirvi. Questo aspetto fu evidenziato dai *media* a un punto tale da oscurare l'altro problema in cui si venne a trovare l'UE. L'Unione, infatti, dovette far fronte al parziale disimpegno degli Stati Uniti che, estenuati dall'operazione *Desert Storm* (la Prima Guerra del Golfo nel 1991), stavano riducendo le loro forze in Europa, e quindi non erano in

grado di impegnarsi in modo significativo per un contenimento della crisi fin dal suo inizio, a differenza di quanto avevano fatto sino allora.

LA PESD: una soluzione obbligata

A dire il vero, Washington, un anno dopo, iniziò a dedicare forze alla soluzione della crisi, ma ormai la *leadership* americana aveva subìto una ferita grave, essendosi scatenata, come avviene di solito in questi casi, una specie di "reazione a catena", che si materializzò in tre fenomeni, piuttosto tipici.

Anzitutto, l'UE, pur di fare qualcosa, delegò l'unica azione politicamente possibile – l'embargo in Adriatico, indetto dall'ONU – all'UEO, convincendola, contrariamente a quanto scritto nell'Atto Costitutivo, a mettersi in concorrenza con la NATO, rinunciando quindi a fare da ponte tra l'Alleanza e l'Europa; però anche l'UEO dovette ben presto ammainare la sua bandiera e mettere le proprie scarse forze navali agli ordini dell'Alleanza. La perdita di prestigio dell'UEO rese evidente la sua insufficienza a fronte di crisi maggiori.

Il secondo fenomeno fu che il pur parziale ritiro statunitense dall'Europa fece scoprire agli europei la "supplementarietà" delle loro forze rispetto a quelle degli alleati americani. Non era una novità, ma gli europei l'avevano ignorata a lungo; come ben descritto dall'allora Senatore John Fitzgerald Kennedy, la NATO era, infatti, partita fin dall'inizio «dal presupposto di poter creare un'alleanza delle forze di terra dell'Europa occidentale, sufficiente a contenere ogni operazione diversiva che i comunisti intraprendessero per saggiare la volontà di resistenza dell'Occidente»[1]. In breve, per decenni gli europei avevano preso l'impegno di concentrare le risorse per la Difesa nella sola dimensione aero-terrestre, per cui non potevano far nulla senza mettersi agli ordini degli Stati Uniti, le cui capacità in campo aero-marittimo non avevano corrispondenza da noi.

Infine, l'UE dovette prendere atto che, di fronte al disimpegno statunitense, si creava una situazione pericolosa, che non poteva essere accettata, e le conseguenze si videro al vertice di Maastricht del 7 febbraio 1992. Come osservò il Ministro della Difesa tedesco Stoltenberg, «un ordine di sicurezza europeo non poteva consistere in

[1] J.F. Kennedy, *Strategia di pace*, trad. it., Milano, 1960, p. 23.

un vuoto di potenza»[2]. Con tale dichiarazione, che riecheggiava quanto deciso pochi mesi prima al vertice, la strada sembrava spianata per la creazione di una struttura di sicurezza europea all'interno dell'UE.

Il trattato approvato a quel vertice prevedeva una struttura UE a tre pilastri, il primo dei quali era costituito dall'accorpamento della CEE, della CECA e della CEEA tra loro, sotto l'egida della Commissione. A questo se ne aggiungevano due nuovi, uno denominato Politica Europea di Sicurezza Comune (PESC), destinato ad assorbire col tempo l'UEO, l'altro riguardante gli Affari Interni e la Giustizia. La data per l'attuazione di questa riforma fu fissata al 1999, segno non tanto delle divergenze di vedute – che pure erano notevoli – quanto del fatto che riconfigurare ogni strumento militare e di sicurezza per adeguarlo a una situazione radicalmente nuova è un'attività che richiede forti spese e decenni di lavoro.

Benché la nuova struttura risentisse negativamente della scarsa predisposizione dei pilastri a comunicare e collaborare tra loro, essa era comunque un passo avanti nella direzione di creare delle capacità di difesa e sicurezza europee al di fuori di quanto richiesto dalla NATO. Oltretutto, dato che il ritiro delle forze statunitensi dall'Europa continuò negli anni successivi, fu confermata l'urgenza per gli europei di provvedere alla propria sicurezza e difesa, costituendo un complesso di forze "complementari" rispetto a quelle dell'Alleanza.

Per superare le resistenze di Londra, che temeva un'accelerazione del processo federativo europeo, ci volle il vertice franco-britannico di Saint-Malo del 3-4 dicembre 1998. Fu così possibile dare il via libera alla creazione, nell'ambito della PESC, di una nuova struttura, denominata Politica Europea di Sicurezza e Difesa (PESD), che fu sanzionata dal Consiglio Europeo di Colonia, il 3-4 giugno 1999, proprio alla scadenza fissata a suo tempo. Inutile dire che la nuova struttura, sotto l'energica direzione del suo primo Alto Rappresentante, Xavier Solana, ha dovuto costruire, partendo da zero, un sistema di difesa e sicurezza europeo in sostituzione di quello UEO che, fino ad allora, era stato incentrato sulla NATO, e quindi sulle forze statunitensi.

Al di là del bisogno di affermarsi, mediante una serie di pur limitate operazioni sul campo, per la PESD si presentò subito la sfida dello

[2] W. van Eekelen, *Debating European Security, 1948-1998*, The Hague, 1998, p. 32.

sviluppo delle capacità. Senza un loro insieme omogeneo, infatti, non sarebbe stato possibile per l'UE compiere operazioni autonome.

Giova ricordare che, quando si parla di acquisire una capacità, s'intende l'acquisizione non solo dei mezzi necessari, ma anche di tutto ciò che consente di conseguire un risultato. In ogni capacità, quindi, oltre ai c. d. "pezzi di ferro", sono comprese le procedure, le reti, l'addestramento, e la gestione dei sistemi, senza i quali i mezzi sono praticamente inefficaci.

Prima di procedere oltre, un'altra considerazione va fatta: disporre di un complesso armonico di capacità non significa avere un potere illimitato. In sintesi, una cosa è stabilizzare un Paese come il Liechtenstein, un'altra è fare lo stesso con la Russia. La dimensione delle operazioni da fare dipende quindi dai numeri disponibili, che dovrebbero – almeno in teoria – corrispondere con quelli necessari, determinati mediante un esercizio che alla NATO viene chiamato di "Pianificazione delle Forze", mentre in Europa è conosciuto come *Headline Goals*. In definitiva, le due organizzazioni sperano di raggiungere i numeri necessari mediante la somma dei contributi di forze da parte degli Stati membri.

L'Agenzia Europea di Difesa (EDA) e lo sviluppo delle capacità

Il motivo ispiratore della costituzione dell'Agenzia Europea di Difesa (EDA), creata il 12 luglio 2004, fu appunto quello di sviluppare le capacità di sicurezza e difesa essenziali per gli Stati Membri.

È interessante riportare quanto prevede il Trattato di Lisbona, all'articolo 42, su tale Ente: «Gli Stati membri s'impegnano a migliorare progressivamente le loro capacità militari. L'Agenzia nel settore dello sviluppo delle capacità di difesa, della ricerca, dell'acquisizione e degli armamenti (in appresso denominata "Agenzia europea per la difesa") individua le esigenze operative, promuove misure per rispondere a queste, contribuisce a individuare e, se del caso, mettere in atto qualsiasi misura utile a rafforzare la base industriale e tecnologica del settore della difesa, partecipa alla definizione di una politica europea delle capacità e degli armamenti, e assiste il Consiglio nella valutazione del miglioramento delle capacità militari»[3].

[3] Unione Europea, *Trattati Consolidati. Carta Europea dei Diritti Fondamentali*, s.l. [Lussemburgo], Marzo 2010, p. 38, all'indirizzo Internet: http://europa.eu/pol/

Retta da un *Chief Executive* prima britannico, poi tedesco e oggi francese, l'Agenzia si è ritrovata spesso a dover vincere la diffidenza degli Stati Membri, che in sede di Consiglio le hanno spesso negato i fondi da lei richiesti, al di là di quanto necessario per il funzionamento ordinario (stipendi, manutenzioni, esercizio); infatti, la linea che è sempre prevalsa in Consiglio è stata quella di lasciare agli Stati partecipanti a ogni singolo progetto l'onere di finanziare gli studi e gli sviluppi relativi.

Il timore di molti Paesi, infatti, era che l'Agenzia ricevesse un "assegno in bianco", pagato da ognuno di loro, finendo poi per tenere conto solo delle esigenze degli "azionisti di maggioranza", i cui interessi essenziali non erano sempre coincidenti con quelli degli altri.

Questa imposizione – che peraltro riecheggiava quanto sempre praticato dalla NATO in ambito Conferenza dei Direttori Generali degli Armamenti – fu mal digerita all'inizio dal primo *Chief Executive*. Egli, infatti, la riteneva un vero e proprio boicottaggio, in quanto impediva allo *staff* dell'Agenzia di condurre autonomamente almeno le fasi iniziali dei progetti che la dirigenza europea intendeva realizzare, chiedendo un semplice nulla osta agli Stati Membri, sulla base del periodico esercizio di pianificazione delle forze (*Headline Goals*).

In sintesi, anziché un approccio *top-down*, con la *leadership* europea che avrebbe deciso i progetti di sviluppo, per poi spingere le Nazioni ad acquisire i mezzi risultanti, l'EDA ha dovuto praticare, sia pure inizialmente controvoglia, un approccio *bottom-up*, con le Nazioni che avrebbero deciso come costruire il loro strumento di difesa e sicurezza, e quindi incaricato l'EDA di sviluppare i mezzi/capacità necessari, sotto la loro supervisione. Il *Capability Development Plan* rispecchia questo rapporto, e costituisce altresì il periodico rendiconto dell'Agenzia alle Nazioni.

In realtà, questa decisione si è dimostrata la chiave di volta del crescente successo dell'Agenzia: il suo personale si è dovuto, infatti, impegnare per capire quali capacità le Nazioni volessero maggiormente, tanto da essere disposte a finanziarne lo sviluppo e poi ad acquisire i prodotti di tale sforzo: basta oggi scorrere la lista dei progetti presenti sul sito ufficiale dell'EDA per vedere che il progresso è costante, anno dopo anno, anche se ancora troppo lento rispetto alle esigenze.

---

pdf/qc3209190itc_002.pdf.

Il *Pooling and Sharing*

Negli ultimi anni, però, la situazione economica dei Paesi occidentali è giunta al suo *redde rationem*, e la crisi da un lato ha prodotto il progressivo restringersi dei bilanci della Difesa dei Paesi membri dell'UE, e dall'altro ha costretto, per motivi analoghi, gli Stati Uniti a rivedere le proprie priorità concentrandosi sull'area del Pacifico.

Questo, insieme alla consapevolezza che alcune capacità siano ormai fuori della portata di ogni Paese europeo, ha spinto l'UE a cercare di imitare la NATO nel passare dagli "sviluppi cooperativi" alla creazione di capacità militari, da acquisire, possedere e gestire in modo collettivo, in tutti i loro aspetti. In tal modo è nato il progetto *Pooling and Sharing* ("Raggruppare e Condividere") il quale risponde peraltro, secondo i suoi ideatori, anche a un'altra esigenza.

Infatti, come riferisce l'EDA, «le capacità-chiave, specialmente quelle (necessarie) per le operazioni oltremare, sono distribuite in modo ineguale e disponibili solo in un numero limitato di Stati Membri, mentre gli equipaggiamenti tradizionali di prima linea – un lascito della Guerra Fredda – sono ancora disponibili in numeri considerevoli. La modernizzazione e la razionalizzazione di questi ultimi, insieme al raggruppamento e la condivisione dei primi, offrono possibilità di cooperazione»[4].

Questa dichiarazione riflette anche le difficoltà incontrate, fin dalla loro costituzione, dai *battle groups*, il primo elemento di forze a carattere cooperativo. Si tratta di un tipo di reparto terrestre, costituito inizialmente da 1.500 combattenti (poi elevato a 2.400), oltre ai supporti operativi e logistici. A esso si dovrebbero aggiungere, a seconda del bisogno, adeguate forze aeree e navali, la cui consistenza di massima non è stata mai definita, anche a causa delle serie deficienze europee in tali campi.

Ma le operazioni di pace, in ambienti poco permissivi, richiedono una maggiore integrazione interforze, e soprattutto capacità aeree e navali che i *battle groups* non hanno. Per questo è stata lanciata l'iniziativa del *Pooling and Sharing*. Inutile dire che la diffidenza dei Paesi è stata subito notevole, tanto che in alcuni di loro il concetto è stato ribattezzato *Fooling and Scaring* ("Pasticciare e Spaventare").

[4] EDA, *Pooling and Sharing Annual Assessment. Way Ahead*, Information Paper for the EDA Steering Board, SBID 2013/12, § 10.

Per superare tale diffidenza – del resto logica: anche nel caso della Libia si è visto quanto gli "interessi permanenti" dei Paesi Membri divergano tra loro – il 19 novembre 2012 è stato concordato dai Ministri della Difesa dell'UE un «Codice di Condotta, [che] mira a sostenere gli sforzi cooperativi degli Stati Membri per sviluppare le capacità di difesa [e la cui] attuazione è su base nazionale volontaria»[5].

Per ora sono stati selezionati tre progetti, che si aggiungono alla rete di scambio informazioni sulla sorveglianza marittima (MARSUR), già in fase avanzata di sviluppo:

– Il rifornimento aria-aria, per consentire ai velivoli da combattimento una maggiore permanenza in zona d'operazioni; si pensi, ad esempio, che l'Italia possiede solo due velivoli rifornitori, e molti altri Paesi UE non ne hanno.
– Ospedali da campo modulari; chi ha seguito la travagliata preparazione dell'operazione UE in Ciad sa quanto questa capacità sia scarsa e preziosa.
– L'addestramento dei piloti, poiché, oggi, quelli di molti Paesi UE lo completano negli Stati Uniti.

Come si può notare, il maggiore progetto cooperativo, quello anglo-francese di una nuova portaerei, è rimasto confinato su base bilaterale, e non è quindi ipotizzabile una disponibilità di tali preziosi mezzi per tutta l'UE.

Altre iniziative, come quelle connesse allo sminamento navale, sono allo studio, e i prossimi mesi ci diranno se anche in quel campo saranno compiuti passi avanti. Ma il problema di fondo, già posto all'attenzione dei Ministri della Difesa, è quello della cooperazione tra la NATO e l'UE. Un solo progetto coordinato tra le due organizzazioni (quello degli elicotteri) è stato iniziato, fin dal 2008, e procede, sia pure a rilento, ma molto altro va fatto, a meno di non voler compiere enormi sforzi per sviluppare autonomamente in Europa quanto viene fatto Oltreoceano: il caso controverso degli F-35, è l'esempio evidente che in alcuni campi fondamentali l'Europa non può fare da sola.

[5] *Ibi*, § 1.

Conclusioni

In estrema sintesi, il *POOLING AND SHARING* soffre per due motivi:
– La scarsa coesione tra i Paesi europei, che rende difficile organizzare il *pooling* di mezzi essenziali, a imitazione di quanto fatto già dalla NATO (l'esempio tipico è il *NATO Airborne Early Warning*).
– L'incapacità dell'Europa sia sul piano industriale, sia su quello finanziario, di fare tutto da sola.

Procedere su tale strada, peraltro, è senza alternative: la complementarietà UE con gli Stati Uniti è oggi una necessità più dovuta al loro disimpegno, effetto del loro sia pur relativo declino, che non ad altre motivazioni. Come diceva appunto il Ministro Stoltemberg, «un ordine di sicurezza europeo non può consistere in un vuoto di potenza»[6].

Sta ai Paesi Membri medio-piccoli decidere se accettare di diventare supplementari a quelli maggiori, rinunciando a possedere le principali capacità – sia pure in numeri ridotti – e limitandosi quindi a sviluppare "capacità di nicchia", sperando nella disponibilità degli altri in caso di necessità, oppure rimanere alla pari con loro. Questo dilemma è particolarmente vero per l'Italia, le cui recenti esperienze mostrano quanto poco il nostro Paese si possa affidare ciecamente agli altri Membri dell'Unione.

Va detto, per concludere, che l'Europa costituisce il nostro "futuro obbligato" in un mondo sempre più multipolare, in cui si sono presentati alla ribalta attori forti di una popolazione decisamente maggiore di quella europea. Per poter reggere il confronto, è necessario che l'Europa si rafforzi sempre più negli anni, e questo sarà possibile solo attraverso la collaborazione tra gli Stati Membri.

[6] Cfr., *supra*, nota (2).

Lo sviluppo delle capacità della NATO e la *Smart Defence*

di Giovanni Romani

Abstract *– Smart Defence is a tool as well as a mindset to look into multinational approaches for generating defence capabilities. It is mostly about encouraging the Allies to nurture the culture of cooperation that has contributed to the NATO cohesion and interoperability and that in this time of economic constrains represents in many cases the only option to pursue capability development. In an increasingly dynamic and unpredictable security environment, the Alliance needs more flexible and agile forces, modern, deployable and sustainable, as defined by the NATO Forces 2020 objectives and the new NATO Defence Planning Process. In this framework, Smart Defence became an effective mean for Nations to team up and develop, procure and maintain the capabilities the Alliance needs to address the essential core tasks defined in the NATO Strategic Concept. However, this effort needs to be accompanied by rebalancing the insufficient contribution of the European Members compared to the United States and a structured and effective coordination mechanism with the EU Pooling and Sharing initiative*

Introduzione

«Capabilities, capabilities, capabilities»: così, nel 1999, il Segretario Generale della NATO, Lord Robertson, nel descrivere le tre priorità della NATO. Da allora, tutti i vertici dell'Alleanza hanno lanciato iniziative volte allo sviluppo di capacità, nel tentativo di focalizzare gli sforzi degli Alleati sulle deficienze più critiche. «[S]ome of the capabilities we have, we don't need. And some of the capabilities we need, we don't have»: così l'attuale Segretario Generale Rasmussen, nel 2013.

Il contesto strategico

La forza della NATO, oltre alla coesione politica, è sempre stata la modernità e la credibilità delle proprie forze, la loro formazione, addestramento, equipaggiamento, interoperabilità, esperienza, che poste

sotto un'efficace struttura di comando integrata hanno sempre goduto di un vantaggio tecnologico e rappresentato l'eccellenza su scala globale. Questo vantaggio si sta rapidamente assottigliando, per l'effetto combinato della crisi economica – che ha generato tagli ai bilanci della Difesa di Paesi Membri fino al 20% e una riduzione complessiva della spesa per la Difesa degli Alleati europei di 45 miliardi di dollari negli ultimi due anni – e la progressiva crescita, anche in termini militari, di Paesi emergenti come il Brasile, l'India e la Cina.

Per la prima volta nel 2012 le spese per la Difesa dei Paesi asiatici hanno superato quelle dei Paesi europei; entro il 2015, il bilancio per la Difesa cinese dovrebbe superare quelli dei maggiori otto Alleati europei combinati.

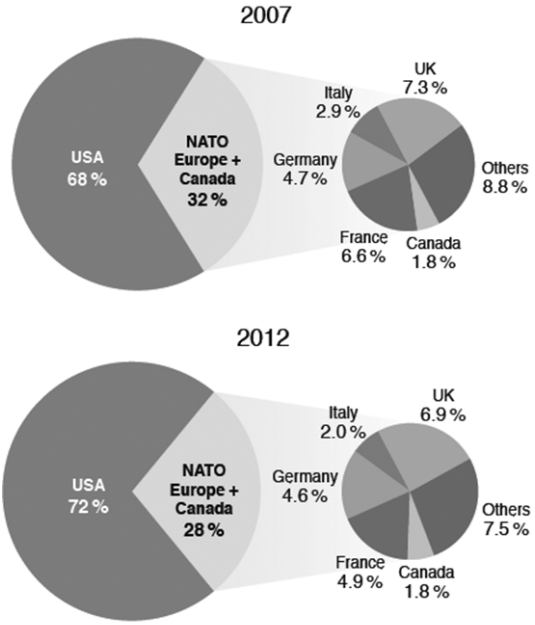
Dal punto di vista industriale, in passato, l'industria occidentale – e in particolare quella europea – sviluppava le capacità per i propri mercati e in seguito le adattava per il mercato asiatico. Oggi vi sono i primi segnali d'inversione di tale processo, oltre a un'industria asiatica che è destinata a diventare sempre più competitiva e a proporre prodotti di alta valenza tecnologica, di crescente interesse anche per i Paesi dell'Alleanza.

Al di là della riduzione dei bilanci in termini quantitativi, ciò che preoccupa è come sovente le scelte degli Alleati riguardo alle capacità da tagliare siano essenzialmente dettate da questioni nazionali interne, anziché il risultato di consultazioni in seno alla NATO e con altri Alleati. Il risultato è che a volte si assiste, in alcune aree capacitive, a un ridimensionamento non coordinato che influenza l'abilità dell'Alleanza nel soddisfare il proprio Livello di Ambizione (LoA) e nell'intraprendere e sostenere operazioni.

Il nanismo militare europeo e l'insofferenza degli Stati Uniti

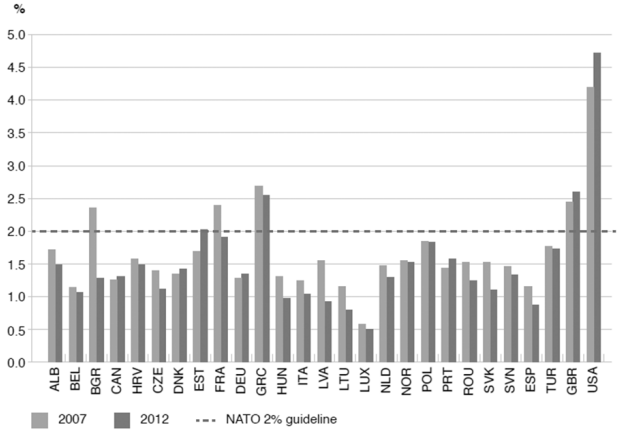
D'altra parte, Washington è sempre più insofferente riguardo alla crescente forbice tra il proprio bilancio della Difesa e quello degli Alleati europei, i quali spendono meno di un terzo per la Difesa rispetto agli Stati Uniti, pur vantando un PIL complessivo superiore. Ciò non è legato alla crisi economica, se si pensa che dal 2001 il bilancio per la Difesa statunitense è cresciuto dell'82% a fronte di un decremento del 6% di quello degli Alleati europei.

Fig. 1 – Bilancio della Difesa dei Paesi rispetto al bilancio complessivo in seno all'Alleanza nel 2007 e 2012



L'Alleanza fornisce linee guida ai propri Membri per i bilanci della Difesa, ovvero un minimo del 2% del PIL. Inoltre, almeno il 20% di tale *budget* dovrebbe essere investito in equipaggiamenti di un certo spessore (*Major Equipment Expeditures*). Come si evince dai grafici, nel 2012, oltre gli Stati Uniti, solo tre Paesi sono rientrati nei limiti minimi del 2%. Inoltre, in seno a tali bilanci, troppo viene speso per il personale a scapito degli equipaggiamenti, con soltanto sei Paesi dell'Alleanza sopra al limite 20%.

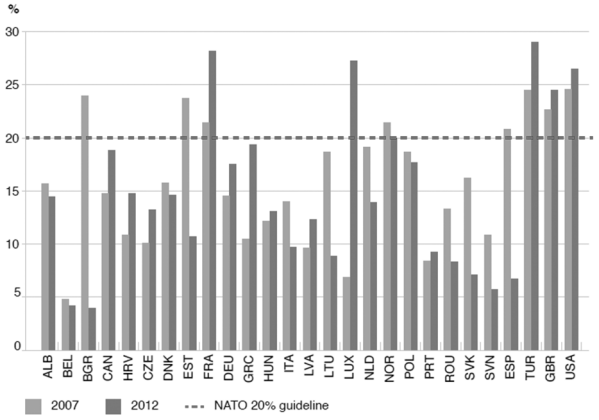
Alliance defence expenditures
as a percentage of Gross Domestic Product
2007 and 2012



Source: NATO (June 2012)
Estimates for 2012 except Hungary and Slovenia (2011 figures)

Based on 2005 prices

Alliance major equipment expenditures
as a percentage of defence expenditures
2007 and 2012



Source: NATO (June 2012) – estimates for 2012 except CZE, FRA, HUN, SVN, ESP (2011 figures) and GBR (2010 figures)

È chiaro che, nell'ottica statunitense, l'Europa deve fare di più per la propria sicurezza e per condividere gli oneri in seno all'Alleanza, particolarmente in settori di capacità *high-end*, critiche e costose, come ulteriormente evidenziato durante le operazioni in Libia. Ciò anche alla luce della strategia americana verso l'Asia e il Pacifico, teatri in cui gli Stati Uniti intendono dislocare il 60% delle proprie forze navali entro il 2020.

A seguito del ridotto impegno in Afghanistan, il nuovo *mantra* dell'Alleanza è passare da una *Deployed NATO* a una *Prepared NATO*, con una rinnovata attenzione per lo sviluppo delle capacità. Gli Alleati europei dovranno cogliere questa opportunità e guardare con più attenzione al *NATO Defence Planning Process* come base per la propria pianificazione per la Difesa, utilizzandolo come strumento primario per facilitare le consultazioni e orientare le scelte nazionali secondo un interesse collettivo.

Quali capacità?

Di quali capacità necessita l'Alleanza? Il nuovo *NATO Defence Planning Process* fornisce questa risposta in modo più convincente che in passato, con una maggiore attenzione al medio e lungo termine e un approccio più mirato a definire l'effetto desiderato (ad es., *ability to engage*...) piuttosto che le piattaforme e gli equipaggiamenti (aerei, navi...) che rappresentano le soluzioni, secondo un *capability based approach*.

Dalla fine della Guerra Fredda gli Alleati sono stati colti di sorpresa in numerose occasioni e la NATO si è dovuta reinventare per rispondere alla crisi o alla minaccia del momento. Oggi più che mai è impossibile predire quali saranno le prossime missioni dell'Alleanza. Instabilità in Nord Africa e Medio Oriente? Terrorismo internazionale? Minacce alla sicurezza cibernetica o energetica? Espansione del fenomeno della pirateria? Proliferazione di armi di distruzione di massa?

Il Concetto Strategico definisce i tre *essential task* dell'Alleanza (*collective defence*, *crisis management* e *cooperative security*) i quali implicano la disponibilità di forze altamente flessibili, moderne, interoperabili, addestrate, come auspicato nella dichiarazione del vertice di Chicago riguardo le *NATO Forces 2020.*

Tali capacità sono in minima parte generate dalla NATO con fondi comuni, in quanto per oltre il 98% vengono sviluppate e rese

disponibili dai Paesi. In molti casi la NATO può facilitare questo sforzo, promuovendo la cooperazione multinazionale e lo sviluppo delle capacità più critiche. In questo contesto si colloca l'iniziativa sulla *Smart Defence*.

La *Smart Defence*

Lanciata alla *Munich Security Conference* nel 2011, la *Smart Defence* punta a ottimizzare l'uso delle risorse limitate dei Paesi. Citando il Segretario Generale Rasmussen: «If we cannot spend more, we have to explore how to spend better ... ensuring greater security, for less money, by working together with more flexibility». In altri termini, si tratta di un rinnovato incoraggiamento rivolto ai Paesi NATO affinché sviluppino le proprie capacità attraverso soluzioni multinazionali.

Pur non essendo certamente un concetto nuovo (come vedremo da alcuni esempi più avanti) esso viene riproposto in un periodo particolarmente proibitivo per approcci autarchici allo sviluppo capacitivo, oltre a essere accompagnato da un peso politico di grande valenza – forse la più significativa iniziativa del mandato di Rasmussen. Un'altra congiuntura favorevole è lo sviluppo contemporaneo del primo ciclo del nuovo *NATO Defence Planning Process* (NDPP), in cui la *Smart Defence* s'innesta perfettamente come un'opzione per sviluppare i requisiti capacitivi identificati dal NDPP e assegnati ai Paesi come *target*.

L'Alleanza può contare su un'ampia esperienza pregressa di iniziative multinazionali per lo sviluppo capacitivo in svariati contesti. Tra queste:

– Il FORACS, un programma cui partecipano otto Paesi (tra cui l'Italia) che da quarant'anni effettua presso i propri siti *test* per la verifica e la validazione di sensori e sistemi d'arma.
– La *Strategic Airlift Capability*, un progetto di cooperazione per l'acquisizione, il supporto e l'impiego operativo di velivoli C-17 per il trasporto aereo strategico.
– Il *NATO Submarine Rescue System*, sviluppato da Francia, Norvegia e Regno Unito, per il soccorso degli equipaggi di sommergibili in tutto il mondo.
– Lo sviluppo dell'elicottero NH-90.

Nonostante tali progetti abbiano storie diverse, con più o meno complicati processi di armonizzazione dei diversi requisiti e di

sviluppo, tutti condividono un messaggio comune: sforzi multinazionali forniscono risultati reali e le Nazioni dovrebbero continuare a perseguire tali sforzi in modo più sistematico.

Da qui l'iniziativa sulla *SMART DEFENCE*: per i Paesi, facilitata dalla NATO e con l'ambizione di favorire lo sviluppo capacitivo multinazionale sulla base di una rinnovata cultura di maggiore cooperazione e interdipendenza.

Le componenti della *SMART DEFENCE*

Da un punto di vista concettuale, la *SMART DEFENCE* si basa su tre componenti interdipendenti:

– Cooperazione multinazionale.
– Enfasi su capacità prioritarie.
– Specializzazione *by design*.

La prima è, ovviamente, il presupposto di base, ovvero che i Paesi cooperino per lo sviluppo capacitivo in un contesto multinazionale, per esempio per ragioni politiche, economiche o d'interoperabilità.

L'enfasi sulle capacità prioritarie concerne le aree in cui concentrare le risorse e l'individuazione di altre per le quali sia possibile operare tagli coordinati (*shortfall* e *surplus*).

Per ragioni di bilancio, in alcuni casi si è assistito a un taglio improvviso e unilaterale di intere capacità, lasciando agli altri Alleati l'onere di ripianare le carenze create. Tale specializzazione *by default* dev'essere sostituita da una specializzazione *by design*, in cui i Paesi fanno leva sulle proprie risorse migliori, si coordinano con gli Alleati e concordano con essi i tagli alla Difesa da operare.

Tale specializzazione implica consultazioni più trasparenti con la NATO e con gli altri Alleati e un più stretto coordinamento tra le singole pianificazioni, affinché i Paesi possano concentrare le proprie risorse in settori specifici e di eccellenza e contribuire più efficacemente allo sviluppo delle capacità necessarie per raggiungere il *NATO Level of Ambition*. Di contro per le aree capacitive non sviluppate individualmente, i Paesi dovranno contare sugli Alleati che se ne assumono l'onere qualora tali assetti fossero richiesti, accettando un certo livello d'interdipendenza. Si tratta, di fatto, di un'evoluzione culturale che può solo aver luogo progressivamente e grazie a una chiara volontà politica. Per questo motivo il Segretario Generale ha nominato il suo Vice e il *Supreme Allied Commander Transformation* come suoi Inviati

Speciali (*Special Envoys*), con il compito di promuovere la *Smart Defence* ai massimi livelli nazionali.

La *Smart Defence* in pratica

Attualmente vi sono circa 150 attività nella cornice della *Smart Defence*, con vari livelli di maturità. Alcune sono proposte all'attenzione degli Alleati interessati, le più mature sono progetti (*Tier-1*), con una Nazione *leader* e un chiaro obiettivo perseguito da tutti i Paesi partecipanti. Tra questi, il *Multinational Logistics Partnership - Helicopter Maintenance* (Nazione *leader*: Stati Uniti), mirante a sviluppare un partenariato logistico multinazionale per la manutenzione degli elicotteri dislocati in Afghanistan, è stato completato con successo. Esso ha portato benefici significativi, consentendo agli Alleati una gestione condivisa di pezzi di ricambio, strumenti e personale tecnico, ottimizzando le limitate risorse, riducendo i tempi di riparazione e ottenendo risparmi per alcuni Paesi fino al 90%. Altro esempio di *Tier-1* è l'*Universal Armaments Interface*, che permetterà un altissimo livello d'interoperabilità nell'utilizzo di munizioni per i velivoli. Le operazioni aeree durante la campagna di Libia hanno dimostrato l'importanza di un tale progetto.

Questioni aperte

La cornice fin qui delineata lascia però diverse questioni aperte, che devono trovare adeguata soluzione per una più fruttuosa applicazione del concetto di *Smart Defence*. Le più rilevanti sono le seguenti:

– I Paesi europei dovrebbero vedere nella *Smart Defence* un'opportunità per ribilanciare l'impegno rispetto agli Stati Uniti, se non aumentando le spese per la Difesa utilizzando i fondi a disposizione in maniera più coerente ed efficiente, evitando di disperderli in micro-attività.
– È necessario contare su più efficaci consultazioni tra la NATO e i Paesi Membri, nell'ottica di ottenere un maggior coordinamento riguardo alle decisioni sulle capacità.
– Garantire la disponibilità – quando richieste per operazioni – di capacità sviluppate con approcci multinazionali e/o il cui impego operativo sia multinazionale. Ciò necessita un bilanciato

equilibrio tra sovranità nazionale e mutua fiducia, prevedendo che i Paesi che si associano per sviluppare insieme tali capacità si accordino sulle condizioni per renderle disponibili per operazioni a livello nazionale, della NATO, dell'Unione Europea e di coalizione.
– La partecipazione dei Paesi *partner* a progetti *SMART DEFENCE* dovrebbe essere maggiormente incoraggiata e facilitata. I *partner* hanno contribuito significativamente alle operazioni della NATO negli ultimi vent'anni, soprattutto in Afghanistan; è reciproco interesse rinforzare questo legame di collaborazione e interoperabilità. Ciò non significa includere i *partner* nel *NATO Defence Planning Process* o contare sulle loro capacità per soddisfare il *NATO Level of Ambition*. Si tratta piuttosto di offrire loro l'opportunità di espandere la collaborazione a determinate aree di sviluppo capacitivo di mutuo interesse.
– La necessità di più efficaci meccanismi di coordinamento con il *POOLING AND SHARING* della UE, per generare sinergie ed evitare duplicazioni.

Conclusioni

La *SMART DEFENCE* è un veicolo per stimolare una rinnovata cultura di cooperazione e uno strumento a disposizione dei Paesi per sviluppare i propri assetti capacitivi per mezzo di soluzioni multinazionali. È importante che questo sforzo si collochi nell'ambito del *NATO Defence Planning Process*, per fornire un ausilio allo sviluppo dei *target* assegnati e, soprattutto, per focalizzare le limitate risorse sugli assetti più critici.

Le missioni militari italiane all'estero fattore di prestigio nazionale

di Gabriele Checchia

Abstract *– The admirable participation of Italian Armed Forces in many international missions has increased the international prestige of our country, as in the cases of UNIFIL in Lebanon, ISAF in Afghanistan and KFOR in Kosovo. Italy has also played a decisive role in the recent military operation in Libya, named Unified Protector, where she has efficiently defended her own interests. Italian soldiers are highly appreciated in operational theatres thanks to their high reliability and professionalism and their ability to interact with local people in respect of particular local contexts. Looking ahead, future missions will take place in a changing international environment from the perspectives of security and of geopolitics. In the developing context of the XXI century, therefore, NATO will continue to play a pivotal role in those missions abroad as the main international political-military organization and as a vital security hub.*

Il tema "fondi per quali missioni?" rappresenta indubbiamente una questione complessa che si può affrontare da diversi angoli visuali. Dal punto di vista operativo – e quindi delle capacità, degli stanziamenti di bilancio e dell'efficacia delle misure adottate per avere una Difesa credibile – una missione ha successo nella misura in cui, oltre ad avere una chiara finalità politica e securitaria, si dota anche della logistica, della catena di comando e degli strumenti tecnici per essere condotta al meglio.

Riprendendo un concetto delineato dal Prof. de Leonardis, mi preme sottolineare lo straordinario contributo alla crescita del prestigio internazionale dell'Italia che ha prodotto nel corso degli anni la nostra attiva partecipazione a missioni di pace, di *peace enforcement* e di stabilizzazione.

Tale risultato è stato possibile anzitutto grazie alla grande professionalità e qualità delle nostre Forze Armate, ma anche – ciò che sovente non è, a mio avviso, percepito nella sua giusta dimensione a livello di opinione pubblica – all'efficace interazione stabilita tra la componente diplomatica e quella militare sul terreno.

Io stesso ho avuto il privilegio di essere testimone della qualità delle nostre Forze Armate e della credibilità italiana sugli scacchieri internazionali dapprima in Libano, nei miei quattro anni come Ambasciatore d'Italia a Beirut e, successivamente, come Rappresentante Permanente italiano presso il Consiglio Atlantico. Non a caso, l'Italia è stato Paese *lead* nell'operazione NATO/ISAF in Afghanistan e due Generali italiani hanno attualmente il compito di guidare le operazioni sotto l'egida delle Nazioni Unite in Kosovo (KFOR) e in Libano (UNIFIL).

Le missioni sono esercizi complessi, multidimensionali, che richiedono professionalità, dedizione e, come già sottolineato, catene di comando ben funzionanti. A livello internazionale – come ho avuto modo di verificare anche in qualità di Consigliere Diplomatico di due successivi Ministri della Difesa – è anche sul terreno delle missioni che si può sviluppare una preziosa azione di proiezione politica e operativa di un Paese in scacchieri di crisi. Sotto tale profilo, il nostro Paese è molto apprezzato nei teatri d'impiego, non solo per l'alta affidabilità e professionalità dei propri uomini e donne ma anche per la loro capacità di interagire con le popolazioni locali nel rispetto degli specifici contesti locali. Si tratta di un modo di operare che ci contraddistingue e che spesso ha reso più agevole conquistare *hearts and minds* delle nostre controparti in scenari molto complessi. Questo approccio italiano è ormai parte del patrimonio anche dalla UE e della NATO, che hanno sviluppato quel *comprehensive approach* che – sul fronte atlantico – ha trovato un pieno riconoscimento nel Concetto Strategico del 2010.

Volendo tracciare un bilancio dei risultati raggiunti da alcune delle ultime missioni cui il nostro Paese ha preso parte, vale la pena di sottolineare come sia importante valutarle anche in un'ottica di medio-lungo periodo. Se, per esempio, in Afghanistan non è stato finora possibile conseguire tutti gli obiettivi auspicati sul cammino della crescita politico-istituzionale del Paese, bisogna tuttavia riconoscere che il risultato centrale della missione ISAF è stato conseguito, favorendo una stabilizzazione del Paese e scongiurando la sua deriva verso una situazione di radicalizzazione quale santuario per il terrorismo qaedista. Si tratta di un dato di fatto di cui tutti i Paesi che hanno contribuito alla missione possono ritenersi soddisfatti e orgogliosi. Grazie anche all'impegno congiunto della comunità internazionale, l'Afghanistan, in questi anni, è profondamente mutato non solo in termini di sicurezza ma anche con riferimento agli *standard* socio-economici e di

sviluppo umano, come dimostrano il miglioramento della condizione femminile, i livelli di accesso alle scuole dei ragazzi, delle bambine, la creazione di nuovi, liberi mezzi d'informazione. Dal punto di vista economico, grazie al forte impegno italiano anche in questo settore, si assiste a un processo di stabilizzazione sostenuto anche dal graduale riemergere di molte piccole imprese. La sfida è ora rendere queste tendenze positive un processo sostenibile nel medio periodo.

La missione in Afghanistan ha costituto inoltre per il nostro Paese una nuova prova della sua piena affidabilità e coerenza. Pochi Paesi come l'Italia sono, infatti, rimasti fedeli al principio *together in, together out*; sono inoltre sicuro che anche in *Resolute Support*, se si materializzeranno i necessari presupposti – firma del *Bilateral Security Agreement* (BSA) con gli statunitensi e dello *Status of Forces Agreement* (SOFA) con la NATO – l'Italia sarà nuovamente in prima linea a fianco degli Alleati e del popolo afgano, in un contesto che prevede comunque una missione *non combat* centrata essenzialmente sull'assistenza e l'*advice*.

Per quanto concerne l'operazione in Libia, si è trattato di un altro impegno estremamente complesso. Va detto, a mio parere, che il fatto che essa sia stata ricondotta sotto il denominatore della NATO – e a tal fine il ruolo italiano è stato senz'altro decisivo – ha permesso di mutare gli equilibri sul terreno. Senza l'intervento della NATO il regime di Gheddafi sarebbe comunque caduto dietro la spinta di una coalizione dei volenterosi che ci avrebbe visto esclusi. Internazionalmente, il nostro Paese sarebbe rimasto isolato, e non avrebbe avuto la possibilità di orientare in qualche misura il tipo d'intervento né avere un ruolo nell'importante partita del sostegno alla nuova Libia, ciò che invece abbiamo ottenuto tramite la nostra azione in ambito NATO. Oltre ai programmi bilaterali di assistenza che abbiamo avviato (come anche Francia, Germania e Regno Unito) per la formazione di alcune unità delle future Forze Armate libiche, stiamo lavorando in seno all'Alleanza per assistere Tripoli nella formazione della futura architettura di sicurezza del Paese. Si tratta ovviamente di operazioni molto complesse e dal risultato non scontato. La Libia vive indubbiamente una fase molto difficile, ma la concertazione internazionale è in atto, il dialogo con la dirigenza libica continua nonostante le molte difficoltà e credo ci si debba ispirare a un approccio pragmatico, sulla base di un'azione che affronti congiuntamente i problemi legati agli scenari di

insicurezza e instabilità presenti nel Paese insieme alle pressanti esigenze di *nation building*.

In prospettiva, le future missioni saranno sviluppate in una fase fortemente evolutiva, sia dal punto di vista securitario che di equilibri geopolitici. Consapevole di questi sviluppi, la NATO sta sviluppando politiche e capacità che permettano di far fronte efficacemente a una pluralità di sfide sul fronte della sicurezza, tenendo conto della complessità del cambiamento in atto, come dimostrano dimensioni nuove ma essenziali come quella cibernetica. In questo modo l'Alleanza vuole continuare a svolgere un ruolo di riferimento non solo come principale organizzazione politico-militare a livello mondiale ma anche come essenziale *security hub* a fronte dei diversificati e complessi scenari di insicurezza e instabilità che caratterizzano questo inizio del ventunesimo secolo. Il prossimo vertice di Celtic Manor dovrà dare in questo senso – dopo un decennio di eccezionale impegno sul fronte delle operazioni – importanti indicazioni sulla direzione di marcia di un'Alleanza che deve continuare a coniugare la sua dimensione politica con quella dello sviluppo e adeguamento delle sue capacità operative.

Missioni militari all'estero e interessi nazionali italiani

di Gianandrea Gaiani

Abstract *– Italy is progressively decreasing funds for overseas military missions with the gradual withdrawal from the Afghan mission, which in recent years has absorbed at least fifty percent of those resources allocated for overseas missions. Beyond the costs, one should wonder if the current missions correspond to our national interests, to our priorities in the security field and to our sustainability criteria taken into account in the recent spending review that does not spare the military. According to our national interest and to our financial difficulties, therefore, the author argues that it would be important to withdraw the military currently deployed in Afghanistan, in Lebanon and in many other countries where they symbolically operate in small contingents under the flags of the European Union, NATO and the UN. The only commitments to maintain, as they have a direct impact on our national interests, are those in the Balkans, in Kosovo, and in the Indian Ocean, in the struggle against piracy.*

L'Italia sta riducendo gradualmente le spese per le missioni militari oltremare con il progressivo ritiro del contingente dall'Afghanistan, missione che in questi anni ha assorbito almeno il 50% delle risorse destinate alle missioni oltremare. Al di là dei costi, occorre chiedersi quanto le attuali missioni corrispondano agli interessi nazionali, alle priorità di sicurezza dell'Italia e a criteri di sostenibilità in considerazione di una *spending review* che non risparmia l'apparato militare.

Nel 2013 l'Italia ha speso 1,25 miliardi di euro per finanziare, con fondi extra bilancio della Difesa, le missioni militari all'estero. Uno stanziamento in calo rispetto a 1,4 miliardi del 2012 e a 1,55 del 2011. Il *trend* mostra quindi un costante calo, proporzionale alla riduzione delle forze dislocate all'estero: 5.600 militari nel 2013 contro i 6.750 dell'anno precedente e gli 8.200 del 2011. Un calo determinato soprattutto dalla drastica riduzione delle truppe in Afghanistan, scese in diciotto mesi da 4.200 effettivi a 2.000 entro la fine del 2013. In questo teatro operativo, il più sanguinoso per l'Italia dalla fine della Seconda Guerra Mondiale (cinquantatré caduti), abbiamo speso, nel

2013, 572 milioni contro i 750 del 2012 e gli 811 del 2011. Altre riduzioni, più limitate, hanno riguardato i caschi blu in Libano, dove la spesa per la missione UNIFIL è di 160 milioni, cifra simile ai 157 del 2012 ma più bassa rispetto ai 198 milioni del 2011.

Le altre operazioni più rilevanti riguardano il contingente in Kosovo che ha assorbito, nel 2013, 75 milioni (98 nel 2012 e 70 nel 2011) e le operazioni NATO/UE anti-pirateria nell'Oceano Indiano (52 milioni nel 2013, in linea con i 49 del 2012 e i 46 del 2011).

Vale la pena sottolineare come, nonostante una riforma dell'apparato militare che taglia gli organici e tagli al bilancio che penalizzano soprattutto la voce "Esercizio" (cioè le spese per addestramento e manutenzione di mezzi, materiali e infrastrutture) il Consiglio Supremo di Difesa abbia raccomandato di essere pronti a far fronte a operazioni richieste dalla "comunità internazionale". Curiosamente non c'è nessun richiamo agli interessi nazionali che dovrebbero invece essere il principale – se non unico – motivo per dare vita a operazioni e interventi militari. Il vero problema non è quindi finanziario ma politico-strategico. Le nostre Forze Armate sono al servizio della "comunità internazionale" o degli "interessi nazionali"? E inoltre: siamo così sicuri che le due cose coincidano sempre? Oggi più che mai appare necessario chiedersi che senso abbiano queste missioni.

In Afghanistan la presenza italiana ha perso ogni significato, come l'ha perso, del resto, l'intera operazione della NATO. Da quando, nel 2010, Barack Obama ha preannunciato il ritiro delle truppe dall'anno successivo senza consultarsi prima con gli Alleati europei, la guerra è perduta; gli Stati Uniti e il governo afgano litigano aspramente ma tentano entrambi di negoziare con i talebani e oggi, in molti ambienti anche vicini all'Alleanza Atlantica, si ammette che i nemici contro i quali combattiamo da dodici anni avranno un ruolo di rilievo – se non di *leadership* – nel futuro Afghanistan. Restare a Herat e Kabul non ha quindi più alcun senso né politico né militare. Eppure Italia e Germania hanno deciso di continuare a pagare "l'obolo" agli Stati Uniti confermando la presenza di contingenti limitati a 800 militari dediti ad addestrare e appoggiare le forze afgane anche nel triennio 2015-17. Un nuovo impegno che ci costerà non meno di 300 milioni l'anno più altri 100 per il sostegno alle forze afgane all'interno di uno stanziamento complessivo di 4,1 miliardi annui per alimentare le truppe di Kabul.

In Libano il nostro contingente esprime un ruolo-chiave nella forza dell'ONU schierata lungo il confine con Israele e guidata dal Generale italiano Paolo Serra. Il rischio di finire coinvolti in un eventuale allargamento al territorio libanese della guerra siriana resta elevato, mentre l'influenza e il peso politico dell'Italia a Beirut e nella regione rimangono prossimi allo zero. Ha senso mantenere laggiù oltre mille soldati e una nave da guerra? Possiamo permettercelo? Ne vale la pena? No, a giudicare dalle sfide per la nostra economia e la nostra sicurezza apertesi sul fronte libico, e quindi nel cortile di casa. Impegni che richiedono ingenti forze navali per combattere i trafficanti di esseri umani e al tempo stesso soccorrere gli immigrati clandestini bloccandone i flussi (come, prima o poi, sarà necessario fare), mentre un eventuale intervento internazionale in una Libia ormai fuori controllo vedrebbe l'Italia necessariamente protagonista. Non solo per le implicazioni sugli interessi nazionali e in particolare sulle forniture di gas e petrolio, bloccate a intervalli regolari dagli scontri tribali e dalle pretese secessioniste della Cirenaica, ma anche perché Washington ha chiesto espressamente a Roma di fare di più per stabilizzare la Libia e il *premier* Enrico Letta ha prontamente risposto "obbedisco".

Superfluo sottolineare che se scoppia la Libia i nostri sforzi militari dovranno essere concentrati su questo fronte in cui il caos è stato portato dai nostri alleati (Stati Uniti, Gran Bretagna e Francia) che hanno scatenato e imposto nel 2011 all'Italia la guerra contro Mu'ammar Gheddafi. Se da un lato occorre riflettere circa il ruolo di destabilizzazione ricoperto dai nostri principali alleati e dalla stessa NATO, dall'altro non si può non evidenziare il clamoroso risultato ottenuto con l'eliminazione di Gheddafi e del suo regime: aver portato al-Qaeda di fronte alle coste italiane.

Anche in base a queste valutazioni, la situazione finanziaria dell'Italia, unita alla crescente minaccia proveniente dalla Libia, dovrebbe costituire una ragione sufficiente per richiamare i militari dislocati in Afghanistan, Libano e in un'altra ventina di Paesi dove operano piccolissimi contingenti, per lo più simbolici, sotto le bandiere UE, NATO e ONU. Gli unici impegni da mantenere, perché hanno una diretta attinenza agli interessi nazionali, sono quelli in Kosovo e nell'Oceano Indiano, dove la Marina protegge i mercantili dai pirati anche se l'interminabile vicenda dei due fucilieri di Marina bloccati in India potrebbe indurre a utilizzare il ritiro dalle missioni antipirateria per esercitare pressioni sulla comunità internazionale. Difficile però che

l'attuale governo italiano, come il precedente prono agli ordini di Washington in politica estera (come lo è agli ordini di Berlino per economia e finanza), abbia l'autorevolezza di prendere atto della situazione e tagliare gli impegni oltremare. Una decisione che non verrà mai suggerita neppure dalle Forze Armate nonostante l'evidente carenza di risorse che caratterizza il nostro apparato militare.

I fondi per le missioni, stanziati *ad hoc* dalla Presidenza del Consiglio, sono legati da un rapporto perverso alle Forze Armate poiché risultano indispensabili a garantire addestramento al combattimento alle forze destinate ad essere dislocate oltremare. Senza i fondi per le missioni, le scarse risorse destinate ad addestramento e manutenzione dal bilancio della Difesa non consentirebbero di effettuare alcuna attività significativa. Paradossalmente le Forze Armate non vengono mantenute pronte per l'impiego in caso di necessità ma hanno invece bisogno che non cessino le missioni oltremare per conservare un minimo di capacità operative e quindi per legittimare la loro esistenza attraverso quelle che ancora chiamiamo "missioni di pace".

Infine, consentitemi di spendere due parole sul tema di questo convegno – cioè la *Smart Defence* dell'Alleanza Atlantica – lanciando una provocazione. Se la condivisione di equipaggiamenti significa che gli Alleati europei finanziano l'acquisto dei velivoli radar AWACS, dei droni radar Global Hawk/AGS, dei cargo C-17 e in ultimo dei cacciabombardieri F-35 (indicati anch'essi da molti analisti come esempio di *smart defence* perché consentono l'integrazione in strutture multinazionali NATO o a guida statunitense), allora mi viene un dubbio. Trattandosi in tutti questi casi di sistemi *Made in USA* sembra che questa *defence* risulti molto *smart* per gli interessi di Washington ma poco accorta per quelli di noi europei.

Nel 2009 Barack Obama affrontò la crisi economica lanciando lo slogan *Buy American*, che ha portato alla cancellazione dell'acquisizione di prodotti europei (inclusi aerei ed elicotteri italiani) per le Forze Armate americane. Perché non dovremmo fare la stessa cosa noi europei, dedicando le risorse finanziarie destinate all'acquisizione di equipaggiamenti militari (in costante calo nel Vecchio Continente) al *Buy European*?

L'interoperabilità militare tra gli alleati atlantici

di Fabrizio W. Luciolli

Abstract *– "Unpredictability" and "uncertainty" are two commonalities between the present security and financial scenarios, together with their increasing "complexity". Indeed, it seems difficult to predict both the spread future trend and the evolution of the security threats. However, Libya taught us that modern operations have a start and an end, and that they may be decided, planned, conducted and completed in a short time. In addition, the Operation Unified Protector (OUP) proved the enduring and unique added value offered by NATO in terms of political consultation, Command and Control and capabilities. Since the very beginning, OUP revealed that even during limited operations, advanced and interoperable capabilities are essential. The growing divide between the two shores of the Atlantic in defense spending is putting at stake not only the interoperability in operations between the European Allies and the United States, but the Transatlantic link itself and the indivisibility of security.*

Ciò che accomuna l'attuale scenario strategico e quello finanziario sono la loro "imprevedibilità" ed "indeterminatezza" così come i crescenti fattori di "complessità" che li caratterizzano. Termini che troviamo citati tanto nelle relazioni dei più autorevoli organi finanziari nazionali e internazionali che nella Direttiva Ministeriale o nel Concetto Strategico del Capo di Stato Maggiore della Difesa e della stessa NATO.

In effetti, nell'attuale scenario internazionale appare difficile prevedere tanto il futuro andamento dello *spread* che l'evoluzione delle moderne sfide e minacce alla sicurezza. Queste si rivelano oggi sempre più multidimensionali e multipolari e investono nuovi domini, quali quelli dello spazio cibernetico e della sicurezza energetica.

Inoltre, la progressiva adozione nell'ambito delle Nazioni Unite del principio di *responsibility to protect* costituisce un elemento in grado di espandere ulteriormente, in futuro, il novero delle missioni e il conseguente ruolo e impiego dello Strumento Militare da parte degli Stati. È sulla base di tale principio che, nel 2011, è stata adottata dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU la risoluzione 1973 che ha

rappresentato il fondamento giuridico per l'intervento militare a protezione della popolazione civile in Libia.

L'operazione *Unified Protector* (OUP) in Libia, ha introdotto, peraltro, uno straordinario elemento di novità nella pianificazione e condotta di una missione, dal quale possono essere tratte alcune "lezioni" e indicatori, utili per delimitare il possibile approccio degli Stati nei confronti delle missioni future.

In particolare – oltre ad averci evidenziato ciò che non andrebbe fatto – OUP ci ha insegnato che le moderne operazioni hanno un inizio e una fine, ovvero possono essere decise, pianificate, condotte e, soprattutto, terminate, in breve tempo. Un modello che segna un deciso cambiamento rispetto alle missioni lanciate in Afghanistan o in Kosovo, di durata decennale e tuttora in atto.

Pertanto, in periodi di progressive riduzioni dei bilanci della Difesa e di crescenti rischi operativi, è possibile prevedere che gli Stati in futuro siano sempre più riluttanti a intervenire se non in operazioni che si rivelino limitate, tanto nello scopo che nei tempi e – come in Libia – auspicabilmente senza l'impiego di forze di terra.

Un ulteriore elemento che si evince da OUP è il perdurante e ineludibile valore aggiunto offerto dalla NATO, sia sotto il profilo politico che del comando e controllo e delle capacità. L'aver ricondotto nell'ambito dell'Alleanza Atlantica l'intervento militare lanciato dapprima da una coalizione di alcuni Paesi ha permesso di affrontare gli obiettivi della missione in uno straordinario foro di consultazione e compensazione politica, in grado di attrarre *partner* regionali, così come di colmare i *gap* di capacità delle singole Nazioni coinvolte.

Ciò che è apparso immediatamente evidente – perfino a importanti Paesi europei quali la Francia e il Regno Unito – è che anche per operazioni limitate si richiedono capacità e tecnologie sempre più avanzate e costose e, soprattutto, interoperabili con gli Alleati.

Interoperabilità che fra gli Alleati europei e statunitensi appare sempre più a rischio allorquando si consideri che il bilancio destinato alla Difesa da parte dei Paesi dell'Unione Europea equivale pressoché alla metà di quello degli Stati Uniti, che riservano il 4,8% del PIL a fronte di una media europea attestata all'1,29%. Gli europei, inoltre, disperdono gran parte delle loro risorse nella ridondanza delle rispettive catene di comando e strutture nazionali. Attualmente, solo tre Paesi NATO raggiungono l'obiettivo politico concordato di assegnare alla Difesa il 2% del PIL. L'Italia si attesta allo 0,87%, che

raggiunge lo 0,98% se si aggiungono i fondi allocati dal Ministero per lo Sviluppo Economico per specifici programmi di interesse comune con la Difesa.

Tali dati si rivelano ancor più allarmanti quando se ne analizzi la tendenza. Attualmente diciotto dei ventotto Paesi dell'Alleanza riservano alla Difesa meno risorse di quante ne destinassero nel 2008, a fronte di un incremento del contributo degli Stati Uniti in ambito NATO cresciuto, nel decennio 2001-2011, dal 63% al 77%.

Tale situazione non appare confortante nemmeno se gli europei, invece che a Ovest, rivolgono lo sguardo a Est, dove nel 2013 le spese per la Difesa e la sicurezza dei Paesi dell'area asiatica hanno superato per la prima volta quelle del blocco europeo.

Il crescente divario tra le due sponde dell'Atlantico nelle spese e negli investimenti per la Difesa rischia di minare non solo l'interoperabilità nelle operazioni tra i Paesi europei della NATO e l'Alleato statunitense, quanto il fondamento stesso dell'Alleanza Atlantica, ovvero quel vincolo transatlantico alla base dell'indivisibilità della sicurezza e della difesa collettiva.

In uno scenario internazionale segnato da una profonda crisi finanziaria, un indebolimento da parte europea del legame transatlantico rischia d'innescare, sull'altra sponda dell'Atlantico, pericolose reazioni a catena. Un primo allarmante segnale si è registrato nel giugno 2013, quando al Congresso degli Stati Uniti è stato presentato un emendamento al bilancio della Difesa 2014 che, se accolto, avrebbe richiesto una revisione del programma di difesa missilistico e un impegno degli Alleati europei a finanziare con non meno del 50% il programma *European Phased Adapted Approach* (EPAA).

Sarà opportuno, pertanto, che in vista delle decisioni sul futuro della NATO che verranno adottate nel vertice dei Capi di Stato e di Governo dell'Alleanza che avrà luogo il 4-5 settembre 2014 nel Galles del Sud, gli Alleati europei raggiungano un'intesa seria e sostenibile su quali fondi destinare allo sviluppo delle capacità e per quali missioni.

L'Italia, insieme alla Spagna e al Portogallo, si è impegnata a rendere il Consiglio Europeo del 19-20 dicembre 2013 un'occasione "comune" di riflessione sul futuro della Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC), che vada oltre gli interessi prevalenti di Francia, Germania e Regno Unito. Questo impegno, se condiviso, potrebbe rilanciare alcune delle settanta iniziative di *Pooling and Sharing* di capacità europee, spesso arenatesi per carenza di condivisione politica.

In tempi di austerità, i processi di "prioritarizzazione", "specializzazione" e "multinazionalizzazione" sono considerati ineludibili anche in ambito NATO, che su tali criteri ha avviato trenta progetti condotti nell'ambito del programma *Smart Defence*, di cui diciassette a partecipazione italiana. I progetti programma *Smart Defence* interessano prevalentemente tre aree: *intelligence, surveillance & reconnnaissance*, difesa missilistica e *air policing*. La riuscita di tali progetti, avendo già raccolto uno specifico consenso politico, può essere guardata con maggior ottimismo.

Va considerato, tuttavia, come la condivisione di capacità militari con altre nazioni, sebbene appartenenti a solide alleanze, rappresenti una sfida di altissimo valore politico oltre che tecnico e industriale, comportando un'erosione della propria sovranità nazionale. Ciononostante, nell'attuale fase di contrazione dei bilanci della Difesa, le iniziative dell'Unione Europea e della NATO sulle capacità appaiono insostituibili ai fini di un loro sinergico sviluppo, necessario per far fronte alle nuove sfide del mutato scenario di sicurezza. I fattori d'imprevedibilità e indeterminatezza che caratterizzano l'attuale quadro strategico non consentono, difatti, di escludere per il futuro il mantenimento di strumenti militari caratterizzati da un'altissima prontezza operativa, proiettabilità, credibilità, e altrettanta flessibilità e sostenibilità, per impieghi anche in scenari a elevata conflittualità.

Inoltre, sebbene sia verosimile ritenere che le future operazioni possano ridursi di numero e durata, queste richiederanno, di converso, capacità e tecnologie più avanzate e costose, così come maggiori risorse finanziarie da destinarsi alla formazione e all'addestramento.

Ciò potrebbe comportare ulteriori difficoltà in Paesi come l'Italia, dove le operazioni degli anni Duemila hanno permesso di sostenere lo strumento militare e le sue capacità, con risorse aggiuntive appositamente assegnate dal Parlamento alle missioni. Missioni che hanno costituito anche il "teatro" d'addestramento.

Con la fine delle operazioni in Afghanistan occorrerà, quindi, tornare a impegnarsi e a investire in formazione e addestramento, non solo ai fini di un efficace sviluppo delle capacità ma anche per un'efficiente "connessione" delle stesse e, conseguentemente, per la loro interoperabilità. In questa prospettiva s'inseriscono l'esercitazione alleata *Steadfast Jazz* che dal 2 al 9 novembre 2013 ha impegnato 6.000 uomini, e il rilancio del ruolo e delle capacità della *NATO Response Force* e della *Connected Forces Initiative.*

Il 2014 rappresenta un anno nel quale la NATO e l'Unione Europea ridefiniranno i propri assetti e si doteranno di nuove *leadership*. Si offre, pertanto, un'occasione unica per ricercare quel punto di sintesi fra le visioni complementari delle due organizzazioni che possa rappresentare la stella polare in grado di indicare i futuri compiti e missioni delle istituzioni euro-atlantiche.

Missioni che richiederanno un più forte sostegno politico e della pubblica opinione, alla quale andrà indirizzata una corretta campagna di informazione e sensibilizzazione sui temi di sicurezza e Difesa.

La Germania tra egemonia economica e responsabilità militari

di Luigi Vittorio Ferraris

Abstract *– After more than twenty years from the German re-unification, the rise to the great power status of Germany induces fears in European public opinion, which sees in history a dangerous precedent. These concerns are fundamentally misplaced. Germany does not want to assume a hegemonic leadership in Europe. Berlin, on the contrary, hopes to be a civilian great power and rejects the accusations of imposing a German Europe. Her foreign policy is influenced by the intrinsic reluctance of national public opinion to assume hegemonic burdens on the European and world scenarios. Berlin is pursuing an active diplomatic presence by preferring peaceful forms of cooperation and humanitarian contributions, even when she participates in international military missions. On the one hand, hence, the problem of the German rise is that Berlin is not willing to take up its responsibilities in the security environment; on the other hand, Europe would be reluctant for historical reasons to accept the German leadership. However, the truth is that Europe cannot imagine itself without Germany and Germany cannot conceive herself without Europe.*

L'eredità della storia tedesca

Da vent'anni, dalla caduta del muro di Berlino quale evento eretto a simbolo della fine della c. d. Guerra Fredda e dell'imposta e sofferta spaccatura in due parti contrapposte della Nazione tedesca (e dell'Europa), la ritrovata unità della Germania ha assunto la valenza di un problema politico e culturale con toni d'inquietudine[1]. Si ripropongono interrogativi intorno alla Germania in ragione della sua posizione geopolitica di grande rilevanza: la nuova Germania, il Paese più popoloso e più consistente nell'economia in Europa e governato da Berlino

[1] Nel 1998, su un tema con assonanza con l'odierno argomento cfr. L.V. Ferraris, *La resistibile ascesa della Germania nella NATO*, in M. de Leonardis (a cura di), *La nuova NATO: i membri, le strutture, i compiti*, Bologna, 2001, pp. 121-50.

e non più dalla modesta Bonn[2] poteva diventare un paese "normale"[3]? Ovvero a seguito del dissolversi dei condizionamenti derivanti dalla sconfitta (e dallo *status* complicato di Berlino) era la Germania destinata o intenzionata a tornare a essere una grande Potenza? Ritorno della Germania (quale *Weltmacht)* sulla scena mondiale in qualità di "potenza centrale dell'Europa", ma con quali pericolose intenzioni[4]? Riemergeva dunque ancora una volta, e all'improvviso, un "problema tedesco" tale da turbare i sonni europei richiamandosi a Heinrich Heine?

La lungimiranza del Cancelliere Kohl e dopo iniziali esitazioni il sostegno operante e intelligente di tutti, subito degli Stati Uniti e dopo qualche tentennamento di Francia, Gran Bretagna e Italia[5] consolidavano la convinzione che la Germania fosse stata oramai "europeizzata" in modo irreversibile e che quindi non vi fossero pericoli: il Cancelliere Kohl ne era la garanzia[6].

Sono trascorsi poco più di due decenni e ora l'ascesa della Germania sembra irresistibile e quindi foriera di preoccupazioni. In un contesto del tutto diverso, si manifestano apertamente timori nei confronti di una Germania divenuta "pericolosa", con il rischio di una "Europa germanizzata" o esplicitamente di una "Europa tedesca"[7]; sino a ritenere di dover contrastare presunti (o per molti evidenti) "Diktat" tedeschi subìti da un'Europa con scarsa capacità di autonoma resistenza; sino a non far mistero della scarsa simpatia sino all'ossessione nei confronti nella Cancelliera Angela Merkel, peraltro vittoriosa nelle competizioni elettorali. Un'ossessione ripetuta dalla stampa, accentuata con accenti incontrollati da esponenti politici, ingigantita dalla demagogia a buon mercato, attestando, purtroppo, come in seno all'Unione Europea

[2] Non a caso il problema della capitale – Berlino o Bonn – assumeva la valenza di un problema politico. Cfr. per una sintesi L.V. Ferraris, in "Lettera Diplomatica", n. 654/1991.

[3] Il concetto di normalità e la ricerca della normalità sono temi insistenti nella pubblicistica sulla Germania dal 1970 in poi. Cfr. L.V. Ferraris, in "Politica Internazionale", n. 3/2007, e "Affari Esteri", nn. 129/2001 e 131/2001.

[4] H.-P. Schwarz, *Die Zentralmacht Europas*, Berlin, 1994; anche G. Schöllgen, *Der Auftritt Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne*, Berlin, 2003.

[5] Per l'Italia cfr. G. De Michelis, *La lezione della storia*, Venezia, 2013, pp. 48 e ss.

[6] Cfr. da ultimo la magistrale biografia di H.-P. Schwarz, *Helmut Kohl. Eine politische Biographie*, München, 2012.

[7] Così il libro di successo di Ulrich Beck, *Europa tedesca*, trad. it., Roma-Bari, 2013; l'originale tedesco è del 2012.

continui a essere assente il "popolo europeo" laddove emergano incrollabili stereotipi[8] e avversioni dalle radici lontane. La stessa Unione Europea viene considerata con animosità quale Leviatano burocratico e lontano dalla coscienza dei cittadini, facendone ricadere la colpa, almeno in larga parte, sulla Germania, sottovalutando la mancanza di visione dell'Europa intera, dei suoi politici e delle istituzioni comunitarie sempre più astratte e ostili[9].

Associare le evidenti incongruenze e carenze dell'Europa comunitaria e delle sue istituzioni alla rigidità, detta colpevole, della Germania di oggi induce a immaginare che effettivamente Berlino voglia perseguire l'antico desiderio di egemonia non più mediante la guerra, bensì con il ricorso ad altri mezzi, quelli del dominio economico e finanziario. Regole stringenti dell'UE, volute o suggerite dalla Germania in nome dell'austerità o della severità di bilancio, sono ritenute responsabili delle difficoltà di tutti e si tramutano in freno alla crescita giustificando il convincimento che la Germania dal rigore abbia tratto e tragga cospicui vantaggi e concreti benefici[10] mediante norme rigide nella gestione monetaria e finanziaria[11] cui Paesi europei, come l'Italia, sono costretti ad assoggettarsi. Nel richiamare il ricordo delle indubbie responsabilità tedesche nel corso della prima metà del XX secolo, si riannoda un filo di ineluttabilità fatale con il passato ritenendo che la RFG (che oggi comunemente chiamiamo oramai soltanto Germania) persegua un possibile, e paventato, esercizio della potenza avvalendosi di strumenti sottili e abili, quasi subdoli, per conseguire un'egemonia economica e finanziaria. Dunque il reiterarsi di quegli intenti prevaricatori di un tempo passato, i quali avevano lasciato dietro di sé ricordi negativi e un fiume di sofferenze.

Nel contesto italiano si constata con qualche giustificato stupore il riemergere di invettive e di antipatie quasi fosse la dissonanza un

[8] Per quanto riguarda gli stereotipi in Italia cfr. E.S. Kuntz, *Konstanz und Wandel von Stereotypen. Deutschlandbild in der italienischen Presse nachdem Zweiten Weltkrieg*, Frankfurt-Bern, 1997.

[9] Cfr. M. D'Alema, *Non solo Euro*, Soveria Mannelli, 2014, ma molto prima in un analogo spirito L.V. Ferraris, in "Affari Esteri", nn. 148/2005, 156/2007, e 168/2012.

[10] Anzi che si stia pagando, in ispecie da parte dell'Italia, un ingiusto sussidio alla Germania: così esplicitamente cfr. S. Bragantini, in "Corriere della Sera", 27.1.2012, ma anche in altri contributi o in dichiarazioni di esponenti politici.

[11] Cfr. il *Documento n. 33* del "Gruppo dei Dieci", Istituto Sturzo, Roma, giugno 2013.

destino nei rapporti dell'Italia con la Germania[12], ricercandone artatamente conferma nella storia più lontana e poi interpretandola e talvolta stravolgendola e così alimentando una perdurante diffidenza: dalle invasioni "barbariche" (e si evoca naturalmente Tacito, ma a sproposito) sino alle vicende in Europa centrale negli ultimi cento anni. Sono timori che si ritengono attualizzati dai comportamenti tedeschi interpretati in modo discutibile e malevole, mentre riflettono piuttosto, appunto oggi, la incertezza italiana (ed europea) nell'adeguarsi a una realtà mutevole in Europa e in un mondo sempre meno ordinato[13].

È fondato far ricorso ripetuto alla fattispecie dell'egemonia nel valutare la Germania di oggi quasi fosse una sovrastruttura sulle complesse vicende europee[14]? Sarebbe un'inversione di giudizio, in quanto trent'anni fa la Germania, per ragioni opposte, era considerata un problema per l'Europa[15], allorquando si temeva un suo affievolimento europeistico o l'attrazione per diverse alleanze[16] o il suo pacifismo esasperato[17]. Si chiedeva allora con tono ansioso se la Germania non avesse più bisogno dell'Europa.

Invece, appunto trent'anni or sono, si era alla vigilia della riunificazione che si realizzava positivamente mediante il suo inserimento nella logica evolutiva europea ed anzi grazie al rapporto stretto fra Germania e Europa. La riunificazione è stata un evento, improvviso e incautamente non ritenuto probabile[18]. Un evento che ha sancito la caduta del bipolarismo e dell'alternativa comunista come gestione della società o meglio la fine di una lunga agonia dell'ideale comunista, una agonia iniziatasi nel 1956 sebbene non còlta nella sua irreparabilità. Se la casuale caduta del muro di Berlino è diventato un simbolo centrale

[12] Cfr., nella vasta letteratura, M. Korinman (a cura di), *La Germania vista dagli altri*, Milano, 1993.

[13] Cfr. L.V. Ferraris, *Il nuovo disordine internazionale*, "Rivista di Studi Politici Internazionali", Luglio-Settembre 2012, pp. 331 e ss.

[14] L'accusa di egemonia risale sin dall'indomani della riunificazione, quasi quale riflesso condizionato dalla storia: cfr. L.V. Ferraris, *Germania o dell'impossibilità di essere normale*, "Politica Internazionale", n. 3/1997: «alla Germania non spetta nessun ruolo se non quello di adeguarsi ala propria normalità e alla propria banalità».

[15] In un saggio di L.V. Ferraris, *La Germania: è un problema per l'Europa?*, "Affari Esteri", n. 83/1987.

[16] Ad esempio con la Russia; cfr. L.V. Ferraris, *Un'opzione russa per la Germania?*, "Affari Esteri", n. 107/1995.

[17] H. Donat - K. Hole (Hrsg), *Die Friedensbewegung*, Düsseldorf, 1983.

[18] Improbabile non per tutti; cfr., preveggente, W. Venohr (Hrsg), *Die deutsche Einheit kommt bestimmt*, Bergisch Gladbach, 1982.

di una cesura storica di segno positivo, si preferisce dimenticare che, anche in Occidente, in molti avevano apertamente giustificato quel muro (fra l'altro con motivazioni alquanto errate mutuate da tesi elaborate nella RDT) senza poi dimostrare resipiscenza nell'inventare nel 1989 nuove sigle di partiti senza perdere la continuità con il passato fallito, in Germania e altrove, anche in Italia. Quegli eventi di grande portata sono alla base di un quesito dell'oggi: la Germania riunificata è una grande Potenza positiva o invece pretende di essere egemonica?

Si è dovuto riconoscere che la improvvisa riunificazione della Nazione tedesca è avvenuta per travolgente volontà dal basso: trionfo della democrazia e non della ragion di Stato riemersa poi nell'alveo di un quadro europeo e atlantico (ricordiamo il significativo ed emblematico negoziato "4+2"), cui la Germania riunificanda si è adeguata. Una rivoluzione – se per rivoluzione intendiamo cambiamento improvviso e travolgente – senza violenze e soprattutto senza nessun attentato all'equilibrio europeo, che era stato alla base del bipolarismo, il quale, grazie alla mai abbastanza lodata protezione nucleare americana, aveva garantito la pace in Europa, una protezione che (ma con il senno di poi) viene ora talvolta svalutata: di quella protezione nucleare la Germania occidentale era stata una cerniera come ha dimostrato il dibattito intorno allo spiegamento di missili nucleari deciso nel 1979. In Europa si poteva oramai incasellare una Germania democratica e pacifica: centrale geograficamente e geopoliticamente in un clima di serena pace con tutti i suoi vicini, per la prima volta dopo secoli. Una Germania europea era in grado di raccogliere entro confini stabili tutti i tedeschi (ma non gli austriaci rivelatisi finalmente con una propria distinta identità non senza qualche sbavatura[19]). Finalmente, dato che negli ultimi due secoli la Germania era stata attrice dissennata in processi di destabilizzazione proprio a danno dei suoi vicini.

Sembra oggi che sia andata perduta la percezione di cosa la riunificazione abbia significato e non solo in termini politici o ideali (la vittoria della democrazia) o amministrativi e sociali (integrare diciassette milioni di cittadini educati o diseducati dal socialcomunismo), ma altrettanto economici (dare vita a un'economia di mercato in tempi brevi superando l'esperienza sociale comunista nella parte

[19] Perché non ricordare i nebulosi atteggiamenti nazionalistici o fuor di luogo pangermanici nei confronti dell'Alto Adige/Sudtirolo con la pretesa di esercitarvi una funzione di protezione? Cfr. M. Di Ruzza, *L'Austria e la funzione di tutela austriaca verso il Sudtirolo*, Soveria Mannelli, 2009.

orientale della Nazione tedesca) o di adeguamento delle infrastrutture. Un compito immane[20]!

Tuttavia proprio in quel torno di tempo, una quindicina di anni or sono, in ragione di quello sforzo ingente l'*Economist*, un periodico che possiede il segreto di come saper sbagliare le sue previsioni, aveva descritto la Germania come «il malato d'Europa»[21]: stava trascinando l'Europa in una spirale di crisi senza saperne assumere la guida[22]. Invece oggi non esitiamo a temere proprio il contrario: un'"egemonia" della Germania fino a individuare con Kupchan una nuova fase storica con lo spostamento degli equilibri da un trentennio americano alla Reagan a un "modello tedesco" con una diversa concezione del valore economico[23].

Occorre usare con cautela il termine egemonia. La sua definizione è ben nota: «l'influenza esercitata da una potenza sopra altri stati dalla leadership al dominio»[24]. Una definizione da ulteriormente precisare con distinzioni più articolate: dalla *leadership* o egemonia benevola o coercitiva sino all'imposizione egemonica per passare alle categorie della supremazia militare o del dominio economico sino al *soft power* e all'influenza culturale e di costumi e, oggi, al c.d., incerto *smart power*. Si dovrebbero quindi valutare con maggiore attenzione le varie fasi dell'evoluzione storica per determinare quanto un termine dalle molteplici sfaccettature si possa applicare alla Germania di oggi (o anche a quella di ieri)[25].

La storia della Germania o meglio dei popoli di lingua germanica stabilitisi nel centro territoriale dell'Europa influisce su ogni discorso sull'attualità di un'egemonia, vera o presunta, che suona come

[20] In sintesi di un'ampia letteratura cfr. D. Hancock - H. Welsh, *German Unification*, Boulder, CO, 1994.

[21] Anche in Francia si riteneva che la Germania fosse un fattore di insicurezza; cfr. W. Proissl, *Die blockierte Gesellschaft*, "Die Zeit", 19.9.1997.

[22] Anche altri peraltro avanzavano dubbi sul "modello tedesco" apparentemente in crisi; cfr., ad es., B. Romano, *Schlusslicht Deutschland*, "Aspenia", n. 18/2002, pp. 19 e ss.

[23] Cfr. *Corriere della Sera*, 6.10.2013. Cfr. anche M. Magatti, *ibi*, 27.10.2013, mentre A.J. Bacevich (*The Limits of Power. The End of American Exceptionalism*, New York, 2008) si riferisce alla perdita di potere degli Stati Uniti.

[24] F. Andreatta et al., *Relazioni Internazionali*, Bologna, 2007, pp. 82 e ss. Ampiamente M. Clementi, *L'egemonia e i suoi limiti*, "Rivista Italiana di Scienza Politica", n. 1/2005, pp. 29 e ss.

[25] Illuminante L. Dehio, *Equilibrio o egemonia*, trad. it., Bologna, 1988; l'originale tedesco è del 1948.

un'accusa senza convincente dimostrazione. È la storia, appunto, di una realtà tanto politica e geografica nonché culturale in alcuni aspetti sorprendente; una storia che non va dimenticata in quanto qualifica la Germania, la quale ne è erede e vittima.

Il Sacro Romano Impero era lo *Heiliges Römisches Reich Deutscher Nation*[26]: per secoli agiva attivamente a sud delle Alpi quasi più che nell'Europa centrale, mentre lo spazio tedesco era legato al *Reich*, concetto ben diverso da Impero o Stato nazionale, in quanto racchiude l'idea un ordine universale come "sacra missione"[27]; un'idea che animò in Germania l'ostilità a Napoleone[28]. Sopravvisse quale forma immateriale e consolatoria anche dopo la sconfitta del 1918[29] e se ne esaltò il regime hitleriano, un Terzo Reich con aspirazioni millenarie[30]. Per secoli quell'area di lingua tedesca – una lingua che Lutero aveva nobilitata a surrogare il latino rendendo "obbligatoria" la lettura[31] – era suddivisa e debole, oggetto più che soggetto (a differenza dell'Impero absburgico) sino ad essere devastato impunemente durante la Guerra dei Trent'anni, sacrificando per violenza altrui un terzo della sua popolazione.

Soltanto la volontà di pochi ha creato la Prussia, che nasceva dalle povere terre del Brandeburgo e dalle lande della Pomerania avvalendosi di una accorta politica e di un'efficiente organizzazione burocratica e militare, nonché della modernità in un contesto protestante (ed anzi calvinista); una Prussia resa più aggressiva da Federico II, sovrano assoluto ma illuminato e "servitore" della «più giovane, più moderna e più dinamica grande Potenza del '700», fondata sull'autorità e sull'ordine, ma non sull'arbitrio[32]. Eppure quella Prussia affermatosi in un breve torno di tempo e dove – come fu detto acidamente – un esercito

[26] La specificazione "Deutscher Nation" è stata introdotta ufficialmente quale espressione della pretesa tedesca alla nomina ad Imperatore nel 1486.

[27] Cfr., fra gli altri, M. Stürmer, *Dissonanzen des Fortschritts*, München-Zürich, 1986, p. 261.

[28] Cfr. T. Nipperdey, *Deutsche Geschichte 1800-1866*, München, 1983, il cui sottotitolo è rivelatore: "Società borghese e stato forte".

[29] Cfr. H.A. Winkler, *Der lange Weg nach Westen*, vol. II, München, 2001, p. 646. Una curiosità: dopo il 1945 il termine *Reich* era solo presente nelle denominazione delle ferrovie della RDT, che si chiamavano, appunto, *Reichsbahn.*

[30] Cfr. W. Weidenfeld, *Der deutsche Weg*, Berlin, 1990, p. 83.

[31] Cfr. H. Schulze, *Aquile e leoni. Stato e nazione in Europa*, trad. it., Roma-Bari, 1995, pp. 153 e ss.

[32] Cfr. Nipperdey, *Deutsche Geschichte...*, cit., p. 331.

possedeva uno Stato, corse il rischio di scomparire nella Guerra dei Sette Anni dopo la sconfitta di Kunersdorf del 1769 e si ridusse a Potenza di terzo rango dopo la sconfitta di Jena-Auerstedt nel 1806 dinanzi alle armate napoleoniche, per poi rinascere dominante dello spazio tedesco guidando o imponendo dopo il fallimento liberale del 1848 la soluzione piccolo-tedesca: una Germania distaccata dall'Impero d'Austria, sanzionata con le vittorie del 1866 contro l'Austria e inaspettatamente contro la Francia nel 1870 intorno a una Prussia elevata poi con molto arbitrarietà a causa di tutti i mali sino all'inusitato ostracismo del suo stesso nome dato dai vincitori nel 1945. Dopo il 1870, intorno al predominante Imperatore e Re di Prussia, uno stuolo di sovrani grandi ma deboli, ovvero piccoli e nobilmente insignificanti: la volontà unificante di un *Reich* di singolare natura – un Impero e non uno Stato è stato persino detto – aveva prevalso sulla frammentata nazione tedesca: anzi allora una «Nazione senza Stato»[33].

Lo spazio tedesco si trasforma nell'arco di neppure due secoli, ma soprattutto nel secolo XIX, da Paese agricolo e commerciale nelle sue città più o meno autonome a potenza industriale; da Paese di emigrazione per povertà al di là dell'Atlantico sino al 1840 (il maggior Paese di emigrazione in Europa!) a Paese d'immigrazione[34]. Una trasformazione resa possibile grazie a una classe dirigente aristocratica e borghese capace, benché non sempre onesta, e a un'amministrazione pubblica efficiente e severamente corretta, ma altrettanto grazie all'istruzione e in particolare a quella tecnica e al culto del lavoro con una precoce assai bassa percentuale di analfabetismo. Il *Reich* di Bismarck continuava la modernizzazione anche burocratica con la sua rivoluzione dall'alto[35] mediante una straordinaria capacità degli alti funzionari (ben più dei politici) di gestire la cosa pubblica, di vedere lontano nell'economia e nella struttura sociale nonché di auto-emendarsi senza sosta[36], guidando un rivolgimento industriale con ritmi travolgenti e volendo tutto disciplinare, dal lavoro ai salari, dai consigli economici alla mediazioni sociali.

L'architettura del *Reich* era sostenuta da un metodo politico non assolutistico, ma neppure parlamentare nonostante che in Prussia fosse

[33] Cfr. F. Herre, *Nation ohne Staat*, Köln, 1967.

[34] Cfr. K.J. Bade, *L'Europa in movimento. Le migrazioni dal Settecento a oggi*, trad. it., Roma-Bari, 2001, p. 115.

[35] H. Schulze, *Der Weg zum Nationalstaat*, München, 1985, p. 119.

[36] Cfr. H.P. Bull, *Absage an den Staat?*, Berlin, 2005.

stato introdotto sin dal 1876 il suffragio universale, sebbene solo maschile: ne risultava una società ordinata di cittadini che si consideravano tutto sommato soddisfatti sudditi[37]. Nei confronti del mondo una condotta non sempre accorta nella cautela o nell'infingimento mirava a realizzare l'obiettivo di assurgere (finalmente!) da grande Potenza europea a Potenza mondiale anche sui mari, cullandosi nell'illusione di disporre di capacità illimitate, civili e militari, in un'esaltazione di superbia, seducente[38] e repulsiva al tempo stesso.

Aspirava anche all'egemonia? Probabilmente sì: la tentazione[39] di un'egemonia fondata sulla potenza militare e industriale, ma altrettanto e ancor più sulla convinzione di essere per eccellenza una *Kulturnation*[40] in concorrenza, od opposizione, alla *civilisation* francese[41] e, vista dalla Germania, persino a quella italiana, antica e ammirata ma poco rinnovantesi. Una persuasione largamente fondata poiché quell'eccellenza era effettiva nella filosofia e nella musica, nelle scienze e nella tecnica in una Germania all'apice delle conquiste intellettuali di ogni genere: la cultura e la scienza tedesche erano al centro in Europa e per l'Europa[42].

Tuttavia questa Germania così capace e così forte in tutti i settori dell'umano operare, sia civile che militare, continuava ad essere alla ricerca di una propria identità, un tema che ha affannato per decenni i tedeschi sino all'oggi[43], rendendoli presuntuosi perché insicuri anche nel periodo della loro gloria sino a inventare la costruzione nebulosa

[37] Così H. Mann, *Il suddito*, trad. it., Torino, 1955, e con un punto interrogativo T. Nipperdey, *Nachdenken über die deutsche Geschichte*, München, 1986, p. 172, nonché N. Elias, *Studien über die Deutschen*, Frankfurt, 1989.

[38] Si ricordi ad esempio l'attrazione tedesca sullo Stato Maggiore italiano (Generale Pollio) nel 1913-14.

[39] Tentazione ripetuta da Hitler: cfr. F. Stern, *Der Traum vom Frieden und die Versuchung der Macht*, Berlin, 1988.

[40] Cfr. H.L. Müller, *Die literarische Republik*, Weinheim-Basel, 1982, p. 17.

[41] Cfr. L.V. Ferraris, *L'asse franco-tedesco*, "Politica Internazionale", n. 6/1995, pp. 87 e ss.

[42] Per Novalis, un poeta romantico, la Germania è per eccellenza la terra dello spirito del mondo e quindi ai tedeschi spetterà una preponderanza sugli altri e per Schiller è la Germania che forma lo spirito, ma anche per Madame de Staël la Germania è il luogo eccelso dello spirito. Erano pensieri della cultura tedesca quasi agli albori del loro splendore e non era certo strumento della Prussia.

[43] Estesa la bibliografia al riguardo; cfr. utilmente W. Weidenfeld, *Die Identität der Deutschen*, Bonn, 1983.

del pangermanesimo[44]. Di qui il lacerarsi sulla analisi delle conseguenze di essere una Nazione in ritardo (*eine verspätete Nation*)[45]; una consapevolezza etnica con una patria univoca e multiforme al tempo stesso[46], in un ambito linguistico molto ampio ma non ben definito territorialmente[47], con l'invidia appena celata nei confronti di chi invece dell'identità ha goduto per secoli, persino gli italiani, ma poi soprattutto i francesi o gli inglesi, gli unici veri concorrenti della Germania, sino all'odio hitleriano per la Polonia, che Nazione era stata ed era rimasta tale nonostante le sue tragedie. A questo senso ascoso d'insicurezza si reagisce con l'orgoglio per ammirarsi ripiegandosi su se stessi e su tutto quanto sia tedesco, anzi teutonico[48]. Allora nasce il detto che *die Welt soll an deutschen Wesen genesen*, cioè la persuasione che vi fosse un modello tedesco da imitare[49] e – perché no? – da promuovere ovunque: in Africa come in Europa: una forma di eccezionalismo degno di essere esaltato alla stregua, ma con altri strumenti, dell'eccezionalismo americano[50]. Ci si proponeva come esempio e si mirava ad esercitare un dominio anche con la forza[51], senza saper gestire una vera egemonia, la quale per essere efficace e duratura deve essere raffinata e abile, all'inglese ad esempio, e deve essere sostenuta dalla propria coscienza d'individualità e di compattezza nazionale, alla francese, per indurre gli altri all'imitazione o alla mimesi come direbbe Toynbee.

Alla sconfitta, mai veramente ammessa, nella Prima Guerra Mondiale (neppure un colpo di fucile è stato sparato sul territorio tedesco e quindi non l'Esercito ma la politica aveva tollerato la sconfitta)

---

[44] Cfr. M. Korinman, *Deutschland über alles. Le pangermanisme 1890-1945*, Paris, 1999.

[45] Cfr., in sbavatura particolare, H. Plessner, *Die verspätete Nation*, Frankfurt, 1982.

[46] L'importante differenza fra *Vaterland* e *Heimat*, e quest'ultima non può esservi senza la prima. Cfr. K. Weigelt, *Heimat und Nation*, Mainz, 1984, e P. Patin, *Heimat eine Plombe*, "Die Zeit", 21.12.1994.

[47] Cfr., molto bene, M. Calloni, *L'identità tedesca in transizione*, "Quaderni di Azione Sociale", 1991/92.

[48] Già Fichte aveva iniziato a parlare della «superiorità del popolo tedesco», sia pure a fini strumentali per l'epoca storica in cui si rivolgeva appunto al popolo tedesco.

[49] Cfr. L. Reichlin, *Perché non copiamo da loro?*, "Corriere della Sera", 9.1.2012.

[50] Cfr. R.R. Tomes, *American Exceptionalism in the Twenty-First Century*, "Survival", February-March 2014, p. 27 ss, e ne emerge un profilo del tutto diverso dall'eventuale eccezionalismo tedesco. Cfr. anche, utilmente, A.K. Nardini, *Neoconservatorismo americano. Ascesa e sviluppi*, Soveria Mannelli, 2009.

[51] *Angriff zur Macht*.

e agli errori dei Trattati di Versailles – animati dalla vendetta francese e dai vani conati di Wilson – segue il nazionalsocialismo nella sua follia di considerare il genocidio strumento necessario di governo e questo in una colta e civile Germania; sconfitta fortunatamente per l'Europa. Tappe di un processo ruinoso che contraddicono la validità di quel modello in apparenza perfetto e sanzionano la fine di qualsiasi aspirazione ideale tedesca all'egemonia con la rinuncia a fare affidamento a fattori di potenza militare. Dopo la gloriosa ascesa e gli apparenti successi del breve periodo nazionalsocialista la catastrofe totale di ogni prospettiva[52]. A questa antinomia, assai rara nella storia, occorre richiamarsi per valutare l'oggi.

La Germania rivela a se stessa di essere una grande Potenza fallita, come gli storici tedeschi unanimemente riconoscono[53]: un fallimento sancito nel 1918 e ancor più totale il fallimento dell'esasperazione nazista nel 1945. Si chiede nuovamente e con ben altra angoscia quale sia la propria identità[54]: l'eccellenza della cultura o il baratro dell'ideologia nazionalsocialista? E come darsi una ragione per la divisione in due imposta a una Nazione che con tanta fatica e orgoglio si era costruita? Una meritata punizione per i propri misfatti, con un profondo e complesso di colpa[55]? Per chi pensava di volere e potere primeggiare, una costrizione alla rinuncia e alla tentazione di essere una grande Potenza: se la Germania acquisiva la cognizione dei propri limiti come attendersi che volesse – e sapesse – esercitare una egemonia, come oggi tanto spesso si dice? Anzi non intendeva neppure più proporre il proprio modello di gestione della cosa pubblica e della società, quasi resistendo all'ammirazione altrui.

L'avere riammesso la Repubblica Federale nel contesto europeo superando ogni velleità di castigo è stata espressione di straordinaria lungimiranza: de Gaulle ha evitato gli errori della Francia vindice dopo il 1918. A de Gaulle e Adenauer dobbiamo quella riconciliazione senza la quale, sotto la indispensabile protezione benevola e la garanzia degli Stati Uniti, l'avvio di una costruzione europea di cooperazione e poi di unità non sarebbe stata possibile. Nonostante le sue colpe, la

[52] Cfr. F. Meinecke, *Die deutsche Katastrophe*, Wiesbaden, 1946, ma anche P. Kielmansegg, *Nach der Katastrophe*, Berlin, 2000.

[53] Cfr., fra i molti, A. Hillgruber, *Die gescheiterte Großmacht*, Düsseldorf, 1980.

[54] Cfr. *Die Frage nach der deutschen Identität*, Bonn, 1985.

[55] Rimane immanente la c. d. *Schuldenfrage*. Cfr. R. Giordano, *Die zweite Schuld oder von der Last Deutscher zu sein*, Hamburg, 1987.

Germania veniva riammessa in tempi brevi nel consesso dei Paesi civili e liberi o – come si suol dire – amanti della pace: certo amanti di una Europa libera in ogni suo aspetto.

Ancora una volta la Germania nella ridotta dimensione della Repubblica Federale offre una manifestazione di eccezionalismo tedesco, mentre a suo modo anche la Nazione separata – la RDT o DDR[56] – costruisce una sua complessa e controversa identità, distinta e per alcuni aspetti speculare[57]. La miracolosa ricostruzione della Germania dell'Ovest rasa al suolo e l'assimilazione straordinaria di tredici milioni di profughi tedeschi (la più grande trasmigrazione di popoli dopo le invasioni barbariche) entro una differente composizione sociale e religiosa[58] ha dato vita a un nuovo modo di gestione della cosa pubblica: la *Sozial Markwirtschaft* o capitalismo renano, tanto osannato[59]. Saggia gestione del bilancio pubblico e, nel lungo e dettagliato capo X della Legge Costituzionale, un vincolo rigido per evitare sperperi; senso di responsabilità dei sindacati e degli imprenditori in un'ideale e intensa collaborazione che non aveva bisogno di scioperi allo scopo di elevare il tenore di vita preferendo inseguire con tenacia alti livelli salariali partendo dalla idea che i diritti sarebbero stati comunque garantiti dalla legge[60] mentre lo sciopero danneggia i cittadini (sebbene ultimamente una maggiore inclinazione allo sciopero si stia manifestando); funzionamento tradizionalmente efficace delle pubbliche amministrazioni, sollecite nello scrupolo – talvolta troppo rigido – di correttezza nei confronti dei cittadini superando l'antico tradizionale *Obrigkeitgefühl*; ragionevolezza negli investimenti e nella realizzazione delle opere pubbliche, portate a termine in tempi contenuti e certi, senza polemiche

[56] Utile (anche la bibliografia ragionata) U. Mählert, *La DDR. Una storia breve*, trad. it., a cura di A. Gilardoni e K.B. Gilardoni-Buch, Milano-Udine, 2009. Altrimenti H. Weber, *Geschichte der DDR*, München, 1999.

[57] Cfr. L.V. Ferraris, *Riflessioni sulla transizione nelle menti e nei cuori dei cittadini della DDR*, in M. Martini - T. Schaarschmidt (a cura di), *Riflessioni sulla DDR*, Bologna, 2011; M. Fulbrook, *The People's State. East German Society from Hitler to Honecker*, New Haven, CT, 2005; H. Modrow, *Sagen was ist*, Berlin, 2010; S. Bock - I. Muth - H. Schwiesau (Hrsg), *DDR-Außenpolitk im Rückspiegel*, Münster, 2004.

[58] Quale sintesi della vasta letteratura cfr. W. Benz (Hrsg), *Die Vertreibung der Deutschen aus dem Osten*, Frankfurt, 1985.

[59] Per una abile sintesi cfr. A. Bolaffi, in "Corriere della Sera", 19.9.2013.

[60] Sino a immaginare lo sciopero come minaccia non da attuare nel concreto (il curioso *Warnestreik*) descritto in modo spigliato in R. Giardina, *Guida per amare i tedeschi*, Milano, 1994, p. 119.

o ricorsi all'autorità giudiziaria e in generale con il consenso di un'opinione pubblica affascinata dal progresso[61]; diffuso controllo sociale nei rapporti umani e nella disciplina, il che non esclude corruzione o evasione fiscale ma salvaguarda il rapporto di fiducia reciproca fra Stato e cittadino; un'organizzazione giudiziaria, affidata a giudici e a pubblici ministeri, funzionari dipendenti pur nella loro autonomia dai Ministeri della Giustizia dei *Länder*, in grado di concludere i procedimento, in ispecie quelli civili, con grande rapidità; le riforme si studiano, si elaborano, si discutono, si redigono e si approvano senza troppe tergiversazioni (così è avvenuto per le frequenti modifiche apportate senza drammi alla Costituzione o al Codice Civile o alle leggi sul lavoro).

E si potrebbe continuare con un raffronto con altre realtà – ad esempio quella italiana, ben difforme – in un contesto, quello tedesco, che potrebbe apparire conservatore, mentre è certamente idoneo per operare a vantaggio concreto dei cittadini e quindi dei lavoratori[62]. L'identificazione dei tedeschi con la nuova Repubblica, solida e stabile anche nelle alternanze al potere[63], era fondata principalmente sul successo economico e sulla sacralità del marco come segno monetario solido e di successo. Il tutto faceva dimenticare il passato colpevole con ideali rivelatisi negativi e induceva a superare le esitazioni nei confronti di un struttura democratica assai nuova per i tedeschi dell'oggi, i quali non avevano mai vissuto dal 1914 in poi in un clima politico di normalità.

Anzi, l'eccezionalismo tedesco osava andare oltre: definirsi Stato post-nazionale, diverso dagli altri. Una pretesa che la riunificazione ha dimostrato essere costruzione artificiosa e quindi uno Stato nazionale tedesco, sia pure nel quadro europeo, diventa lo sbocco inevitabile al

[61] Il vastissimo *Stadschloss* di Potsdam è stato or ora ricostruito in due anni di lavori e due anni di preparazione ("Das Parlament", n. 44/2013); sulla trasformazione della vastissima area di carbone e acciaio della Ruhr, trasformata in parco e musei, cfr. S. Giannella, "L'Europeo", n. 11/2012; G. Tagiuri, *Forging Identity: The EU and European Culture*, "Survival", February-March 2014, p. 170.

[62] Esemplare al riguardo il partito CSU bavarese, ritenuto conservatore come apprezzamento ed eppure socialmente assai avanzato e popolare (A. Mintzel, *Geschichte der CSU*, Opladen, 1977).

[63] Alternanze non traumatiche dettate da minoranze inquiete mentre il sistema elettorale è complesso o/e discutibile con liste in parte bloccate nominate dai partiti.

di fuori di ogni finzione artefatta[64]. Rinunciando alla antica pretesa di essere diversi o migliori, si mirava semplice alla normalità quale felice punto di arrivo, una normalità ardua da definire per un Paese peraltro "difficile"[65]. Che la Germania fosse modificata nella sua essenza era confermata dall'essere diventata il più convinto terreno di coltura del pacifismo[66]: «nie wieder Krieg aus dem deutschem Boden» era uno *slogan* condiviso, prima a causa della sconfitta e poi grazie al benessere diffuso.

La "egemonia" della Germania "potenza civile"

Oggi dunque esiste uno Stato tedesco, normale appunto, fondato sulle capacità dell'attività produttiva ed economica e sulla perdurante fierezza della cultura, benché non più orgogliosa come nel passato, mentre Berlino è tornata, soltanto nel volgere di vent'anni anni, ad essere uno dei centri europei in grado di dettar legge dall'architettura alla musica, dal teatro alle arti visive.

Il tutto corrobora l'odierna inclinazione tedesca verso il voler essere una "Potenza civile". Un concetto non ben nitido se lo si analizza in dettaglio[67], ma che riflette un'aspirazione assai diffusa nell'opinione pubblica tedesca: in una visione di multilateralità, con intensi rapporti di amicizia con tutti[68], partecipare alla sicurezza generale, ma con un coinvolgimento militare di basso profilo nella convinzione di dover imporre una cultura della sicurezza, ma collettiva, in modo da farne un obiettivo di fondo da tradurre in concetti come l'amicizia con tutti pur curando amicizie particolari, o il "partenariato nella sicurezza" con gli ex antagonisti (in primo luogo la Russia). Il suo sostegno concettuale è un Esercito costruito sulla base etica della *innere Führung*: le scelte dettate dalla Costituzione devono prevalere sui comandi dei

[64] Cfr. H.A. Winkler, *La fine della eccezione tedesca*, "Aspenia", n. 18/2002, pp. 68 e ss.

[65] M. Greiffenhagen - S. Greiffenhagen, *Ein schwieriges Vaterland*, München, 1980.

[66] H. Donat - K. Holl (Hrsg), *Die Friedensbewegung*, Düsseldorf, 1983.

[67] Cfr. S. Harnisch - H.W. Maull (Hrsg), *Germany as a Civilian Power?*, Manchester, 2001; G.E. Rusconi, *Germania Italia Europa*, Torino, 2003, p. 335.

[68] Ad esempio la rete diplomatica tedesca è molto capillare e la presenza culturale assai intensa con istituti e scuole ovunque e non viene ridotta a differenza di quella italiana poco lungimirante.

superiori in un Esercito quasi estraneo nell'immagine popolare e trattato con diffidenza (un soldato in uniforme non può entrare in una scuola[69]!). L'*ohne mich* di un tempo di un Paese che voleva essere una specie di grande Svizzera o un grande Paese con la papalina in testa, come fu detto[70], ma comunque una stupefacente capacità di «laboriosità» e di «solida, equilibrata costruzione sociale» nonché di «pazienza artigiana» e di «idillio» alla Magris[71]: costruito abilmente ma anche intimamente creduto.

Per avvalorare questa ritrosia due fatti fra i molti possibili vanno ricordati

Il primo, la *querelle* degli storici (*Historikenstreit*) che ha occupato le intelligenze tedesche negli anni Ottanta e ha fatto scorrere fiumi d'inchiostro, animando dibattiti anche di raffinato livello sulla interpretazione da dare alla storia recente tedesca e in ispecie sul come collocare nella storia tedesca il nazismo e la divisione della Nazione: un passato affrontato senza reticenze e con una *Grundlichkeit* e una sincerità e onestà intellettuale senza pari[72].

Il secondo strettamente connesso: il continuo riaffiorare del turbamento per una *Sonderweg* tedesca[73], cioè per una Germania destinata o condannata a seguire un cammino storico diverso, singolare e unico dal fallimento della democrazia parlamentare nel 1848-49 sino alla capitolazione politica della borghesia trionfante nel secolo XIX, dal disfacimento della democrazia alla Weimar sino al consenso che ha raccolto la tregenda nazista travolta dalle fiamme a Berlino senza un moto di ribellione di ampia portata. Ancora una volta, oggidì, dunque, la *Sonderweg*, ma di una democrazia attiva, di un'economia solida, di una stabilità ritenuta stabile, di una presunta solidità sociale? Dunque un aggiornato eccezionalismo?

---

[69] Cfr. U. Jäger, *Bundeswehr und Friedensbildung*, "Aus Politik und Zeitgeschichte", n. 44/2013, p. 31. Un principio, quello tedesco, ben più pregnante di quello generico della Costituzione Italiana all'art. 52/3.

[70] W. Lepenies, in "Le Monde", 1.10.1996.

[71] Così C. Magris, in "Corriere della Sera", 19.9.2013.

[72] M. Pirani, *Il fascino del nazismo*, Bologna 1989; G.E. Rusconi (a cura di), *Germania un passato che non passa*, Torino 1987; D.D. Fischer (Hrsg), *Ist der Nationalsozialismus Geschichte?*, Frankfurt, 1987; AA.VV., *Historikerstreit*, München-Zürich, 1987.

[73] Cfr., fra i tanti scritti, H. Grebing, *Der deutsche Sonderweg in Europa 1806-1045. Eine Kritik*, Stuttgart, 1986.

La riunificazione giunge come un dono dal cielo, o un caso fortunato (*Glücksfall*) della storia[74], sempre vagheggiata ma poco credendovi. In Occidente poco gradita nell'intimo, ma portata a termine in modo pacifico e ordinato (addirittura mediante un trattato!). Ha reso possibile che la ricostruzione *ab imis fundamentis* dei *Länder* dell'Est avvenisse a tempo di record: in meno di vent'anni sono state realizzate ben più opere d'intervento pubblico e privato che non in Italia nell'ultimo cinquantennio e oltre, rinnovando il paesaggio urbano e modernizzando tutte le infrastrutture, dalle strade alle ferrovie. La Germania è in grado di attuare con successo la ricostruzione perché forte di quanto aveva saputo fare nei decenni precedenti con metodo e determinazione (più espressivo il tedesco *Zielstrebigkeit*) facendo leva sulla sua solidità economica e sociale e sulla sua democrazia perfettamente funzionante, in grado di assorbire anche errori e persino inquinamenti fra molteplici interessi non tutti confessabili[75].

Rinasceva superbia od orgoglio di poter essere una Potenza mondiale[76]? Probabilmente sì come nuova definizione del ruolo della Germania[77] ma senza pretese egemoniche, del tutto improponibili poiché la riunificazione era avvenuta grazie all'Europa, oltre che all'avvedutezza degli Stati Uniti e non per volontà propria: non decisive le dimostrazioni di piazza senza il soccorso di fattori esterni, compresa la riluttanza sovietica a interferire[78]. Il tutto senza vaneggiamenti nazionalisti, un aspetto di rilevante significato, benché rimangano pecche, che non vanno ingigantite ma neppure ignorate: frange di scalmanati neonazisti tentano di rivitalizzare la forza bruta a lungo vittoriosa del passato nazista nella convinzione inconcepibile di nulla doversi pentire neppure dell'Olocausto, considerato in modo folle atto necessario[79].

---

[74] Cfr. H. Haftendorn, *Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung*, Stuttgart, 2001, p. 345.

[75] Cfr., ad esempio, O. Köhler, *Die große Enteignung*, Berlin, 2011.

[76] Cfr. W. Schäuble, in "Frankfurter Allgemeine", 26.11.1996.

[77] Cfr. ampiamente Haftendorn, *op. cit.*, pp. 386 e ss.

[78] Cfr. C.S. Maier, *Il crollo. La crisi del comunismo e la fine della Germania Est*, trad. it., Bologna, 1999; interessante per il clima nella RDT alla sua fine G. Köning, *Fiasko eines Bruderbundes*, Berlin, 2011.

[79] Cfr. S. Dellavalle, *Tra nazionalismo salottiero e militanza xenofoba*, "Il Progetto", n. 79/1994, pp. 31 e ss.; C. Butterwegge - H. Isola (Hrsg), *Rechtsextremismus im vereinten Deutschland*, Berlin 1991; R. Mischkowitz, *Fremfeindlichen Gewalt und Skinheads*, Wiesbaden, 1994. Per i più recenti sviluppi cfr. vari saggi in "Aus Politik und Zeitgeschichte", nn. 42/2005 e 37/2012.

Né va sottaciuto un retaggio di ben diversa qualità civile: quello del socialismo all'Est, non tanto espresso dalle percentuali pur ragguardevoli di un partito di estrema sinistra (ma moderata, la *Linke*) destinata a scolorire il suo passato da DDR, ma alimentato dai dubbi sulla effettiva sicura validità di una democrazia occidentale non abbastanza equa sul piano sociale (diffidenti e scettici sondaggi lo rivelano).

Poteva la Germania riunificata assumere una posizione secondaria o riluttante dinnanzi all'assunzione di responsabilità ovvero poteva avere ancora "paura dinnanzi all'onere della ritrovata potenza" che era *in rebus ipsis*[80]? Certamente doveva dimenticare l'ossessione di un tempo per il potere, ma neppure cadere vittima della «oblio del potere» per cercare invece, e doverosamente, di praticare una «responsabile politica di potenza» o *Machtpolitik*[81]? L'interrogativo si era già posto prima della riunificazione; ma dopo il 1991 come sfuggire al destino, in ispecie da quando il governo non è più nella ridente Bonn bensì nella superba capitale, Berlino? Un interrogativo che si tramuta in dilemma. Se i tedeschi non assumono responsabilità e non agiscono sono accusati di un egoismo di corta veduta (così per il Kuwait nel 1991 o per la Libia nel 2011), mentre se sono troppo attivi ricadono su di loro i peggiori sospetti[82]. Come deve muoversi la politica estera tedesca fra un autolimitarsi e un atteggiamento asseverativo? Un dilemma che è una costante[83], ben sapendo la Germania di essere pur sempre una Potenza di valore centrale in Europa e per altri versi sulla scena mondiale[84]. Una *Weltmacht*: con l'ambizione di dominio certamente no, ma con la convinzione di poter contribuire attivamente alle soluzioni per una migliore e gestione in un'epoca globalizzata[85]. Questa sua riconosciuta capacità di dare un esempio la costringe a essere se stessa, a difendere il proprio profilo e quindi i propri interessi, a non cedere dinnanzi a coloro che invece dimostrano inadeguatezze nell'attuare un modello vincente o almeno nel non cercare di adeguarsi con tempestive appropriate legislazioni. Si tenga dunque conto

[80] G. Schöllgen, *Angst vor der Macht*, Berlin-Frankfurt, 1993, p. 137.
[81] Cfr. l'ottimo H.-P. Schwarz, *Die gezähmten Deutschen*, Stuttgart, 1985.
[82] Secondo D. Vernet, *La renaissance allemande*, Paris, 1992, pp. 111 e ss.
[83] Haftendorn, *op. cit.*
[84] Schwarz, *Die Zentralmacht Europas*, cit.
[85] Cfr., da ultimo, A. Bolaffi, *Cuore tedesco*, Roma, 2013, pp. 127 e ss.

ancora una volta dell'"eccezione tedesca". Può essere anche presunzione: del tutto infondata[86]?

Non va dimenticato, infine, per apprezzare il lodevole impegno tedesco di distanziarsi comunque dal passato: la Germania del secondo dopoguerra ha dovuto abbandonare territori che erano sicuramente tedeschi da secoli e accogliere milioni di profughi e questo non solo senza alimentare revanscismo né suscitare volontà di ritorno, ma riuscendo persino a stabilire con la Polonia, maggiore beneficiaria di quelle amputazioni, rapporti di grande serenità e di straordinaria amicizia[87].

La Cancelliera Merkel riassume oggi in sé, in modo quasi inconscio, il passato che unisce l'Ovest, che non conosceva, con l'Est nel cui clima è stata educata ed è a sua volta l'espressione anche di coloro che non hanno votato per il suo partito, ma ne condividono molti atteggiamenti che tanto scalpore provocano fuori dalla Germania. Rappresenta proprio in questa sua duplicità fra Est e Ovest l'essenza della Germania o meglio della Nazione tedesca, costituitasi nella sua unità e nei suoi contenuti negli ultimi pochi secoli. Esprime soprattutto i sentimenti profondi dei tedeschi e questo è la base del suo successo e dell'indebolimento dei socialdemocratici, che a suo tempo avevano avuto esitazioni dinanzi all'unificazione e ai compiti della nuova Germania, nonostante lo slancio straordinariamente efficace di Willy Brandt: *soll zusammen wachsen was zusammengehört*[88].

Il successo degli ultimi cinquant'anni (all'Ovest principalmente) e l'ulteriore successo degli ultimi vent'anni (all'Est) inducono l'opinione pubblica tedesca, che la Cancelliera Merkel puntualmente rispecchia, ad essere convinta non già di una sua superiorità – quella di tempi passati e non più ritrovabili – ma di essere protagonista di un sistema, che non può e non deve essere alterato: si possono manifestare insoddisfazioni o incertezze ma solo per farlo funzionare ancora meglio nonostante il peso burocratico europeo e gli impegni imposti dalla coesione, mancata, fra i Paesi europei.

L'anima tedesca è un'anima irrequieta e incerta su se stessa, da sempre. Ha trovato nel passato, nell'affermazione ostile o roboante il

[86] Cfr l'editoriale di "Aspenia", n. 62/2013, p. 5.

[87] Occorre attribuire rilevanza al *Dreieck* Polonia-RFG-Francia istituito nell'agosto 1991.

[88] Cfr. anche P. Sloterdijk, *Der starke Grund, zusammen zu sein*, "Die Zeit", 2.1.1988, ancor prima della caduta del muro di Berlino.

modo di essere rassicurata e ha fallito. Analogamente oggi vuole essere rassicurata e rifugge, fortunatamente, da ogni velleità di avventura, ma vuole avere certezze in modo pacifico nell'oratoria asciutta e articolata della Cancelliera. Di questo dovremmo essere ben contenti, benché talvolta per insipienza può suonare tracotante nell'espressione poco duttile o poco abile. I tedeschi non sono abituati a molte finezze del dire e non dire o dell'allusione furbesca. Non si può attendersi dalla Cancelliera Merkel che il suo stile sia diverso!

Molti, infatti, i momenti, apparenti, di arroganza o persino di iattanza[89], interpretati, ma a torto, come aspirazione a forme di egemonia irritante.

In primo luogo nel campo monetario. La rinuncia al marco è stato un grande sacrificio e un atto di coraggio da parte di una dirigenza tedesca andata ben oltre la sua pubblica opinione, che presumibilmente non la avrebbe sostenuta in un eventuale *referendum*: il marco era stato il simbolo della rinascita tedesca e del suo successo, e questo grazie alla Bundesbank, in cui si crede quale presidio intangibile[90] e, infatti, i tedeschi dell'Est senza adeguatamente rifletterci sono andati alla conquista dell'agognato marco occidentale e con l'incitamento, allora probabilmente necessario e positivo, di Helmut Kohl, hanno voluto l'unificazione subito: marco o euro faceva lo stesso. Come non soffrire per quella rinuncia in onore di una scelta europea[91]? Ovvero si è trattato di una sottile imposizione europea (o soprattutto francese?) poiché la Germania più grande e più influente poteva essere accolta senza traumi soltanto nel quadro europeo e quella fatale rinuncia, con l'introduzione affrettata dell'euro, era lo scotto da pagare o il sacrificio da offrire? La Germania riunificata ne ha poi saputo trarne vantaggi notevoli e la rapida ricostruzione dell'Est è stata aiutata, e fortemente, dall'appartenenza all'area monetaria ed economica europea con

[89] Cfr., sorprendentemente, G. Trautmann (Hrsg), *Die häßlichen Deutschen?*, Darmstadt, 1991. Per gli americani cfr. E. Burdick - W. Ledeere, *The Ugly American*, New York, 1999. Due eccezionalismi speculari?

[90] Giardina, *op. cit.*, p. 127: «Il cittadino tedesco ... magari dubita che Dio esista, ma crede nella Bundesbank».

[91] Significativa la lunga lettera aperta dell'ex Cancelliere Helmut Schmidt al Presidente della Bundesbank, Tietmayer, in "Die Zeit", 8.11.1996, sotto il titolo *Die Bundesbank-kein Staat im Staate*: si contesta la pretesa che la Bundesbank debba rimanere la "regina finanziaria" dell'Europa dell'Euro. Vi risponde l'allora Presidente della Casse di Risparmio, Horst Köhler, in "Die Zeit", 29.11.1996. Dunque, polemica antica!

metodi non tutti trasparenti. Ma quei vantaggi, in ispecie per l'elettorato, poco attenuano la tristezza della rinuncia.

Di conseguenza, oggi, proprio in funzione dell'euro, la Germania è incerta sull'avvenire dell'Europa – e non è la sola – ma in più la Germania si trova nella sgradevole posizione di essere «un paese chiave senza chiavi» per potere esercitare almeno una sua funzione difensiva di guida[92], la quale presuppone non rigidità ma una convincente capacità di movimento e d'influenza. Questo causa un'incertezza di fondo che provoca un ulteriore irrigidimento difensivo nel timore che il vantato modello tedesco possa essere eroso dall'atteggiamento degli altri, considerati spesso poco coerenti o persino poco affidabili nel non sapere gestire le loro condizioni. Le ultime elezioni tedesche lo hanno pur dimostrato: un ottavo dell'elettorato è dubbioso sull'Europa in modo esplicito (fra *Linke* e AfD), e così anche una parte dei verdi e dei socialdemocratici e persino anche fra coloro che votano CDU/CSU la scelta incondizionatamente europea anima scarso entusiasmo[93].

Nonostante tutto, la Germania riesce a mantenere la barra dritta con un'economia solida, peraltro non immune da rischi. Si noti che il termine austerità non trova traduzione in tedesco e si cerca di rappresentarla con la *Sparpolitik,* cioè economie di spese e cioè con misure concrete e non con ammonimenti etici (si ricordino, al riguardo, i discorsi di Berlinguer o oggi del Pontefice Francesco) e coerentemente la parola *Schuld* significa colpa e al tempo stesso debito[94]! E anche rigore si traduce in modo molto impreciso, destando altri sentimenti. Le difformità lessicali mettono a nudo i sentimenti di fondo di un popolo e di una opinione pubblica.

La Germania ha ricostruito la propria ricchezza soprattutto affidandosi all'esportazione e facendo leva sul prestigio dei suoi prodotti ottenendo così un *surplus* e nello stesso tempo mantenendo alti i consumi interni, dato l'alto livello di vita senza inflazione grazie prima alla stabilità del marco e ora cercando di indurre l'Europa a mantenere un'analoga stabilità e tutti i Paesi europei a essere rigorosi con se stessi.

[92] M. Stürmer, *Un paese chiave senza chiavi*, "Limes. Rivista Italiana di Geopolitica", n. 4/2011, pp. 61 e ss.

[93] Cfr. vari contributi in "Aus Politik und Zeitgeschichte", n. 48-49/2013.

[94] Sui danni dell'austerità cfr. M. Blyth, *The Austerity Dilemma*, "Foreign Affairs", May-June 2013, pp. 41 e ss., e vari contributi in "Aus Politik und Zeitgeschichte", n. 10-11/2013.

Ma ora, dopo i successi conseguiti con il suo rigore interno ed esterno, si presenta un dilemma per la stessa Germania: dover mantenere, per fedeltà al suo passato, la parità di bilancio costituzionalmente intoccabile, mentre per una continua crescita occorre, anche in Germania, rivitalizzare investimenti privati interni per fare evolvere un futuro non solo europeo ma anche tedesco. Dunque, per mantenere l'equilibrio di bilancio occorre considerare una strategia più consona per lo sviluppo, compito non agevole ma auspicato fuori della Germania[95]. Parimenti mentre anche in Germania lo auspicano coloro che ritengono di dover attenuare i vincoli di Bruxelles[96] sino a patrocinare soluzioni keynesiane, poco apprezzate in Germania, la Germania a livello governativo vuole (o deve?) rimanere ferma nel suo isolamento economico e nelle sue certezze in campo bancario. L'isolamento tuttavia potrebbe indebolirla e l'immobilismo e la paura sono cattivi consiglieri[97].

Infatti, al recente attacco – inaspettato e, a dire il vero, anche se non infondato – da parte americana e corroborato da parte europea[98] in quanto oramai il *surplus* delle esportazioni tedesche con una posizione finanziaria netta a favore della Germania è diventato causa dello squilibrio europeo (in contrasto con i trattati comunitari?) o mondiale[99], la risposta tedesca è eloquente e puntigliosa: i prodotti tedeschi sono apprezzati e non si può frenare la alta capacità concorrenziale tedesca. Ma queste difese non riescono a sminuire la vivace critica altrui sino al punto di accusare la Germania di derubare gli altri Paesi più deboli, come l'Italia, ad esempio[100].

Emerge vivido il contrasto difficile da sanare fra la soddisfazione (l'orgoglio?) di un'economia efficiente e l'egoismo della soddisfazione che ne discende. Si sottovalutano le conseguenze nei confronti dei Paesi più deboli o dei più sprovveduti, come nei confronti della Grecia, accusata anche sotto il profilo etico per aver barato sullo stato

[95] Cfr., in particolare, A. Tooze, *Germany's Unsustainable Growth*, "Foreign Affairs", September-October 2012, pp. 23 e ss.

[96] È la cifra del successo del movimento AFD, che in poche settimane è riuscito a sfiorare il fatico 5% nelle elezioni federali 2013.

[97] Cfr. S. Bragantini, in "Corriere della Sera", 30.10.2013; sul tema cfr. V. De Romanis, *Il caso Germania*, Venezia, 2013.

[98] Cfr. "Frankfurter Allgemeine", 6.11.2013.

[99] Cfr. G. Tremonti, *Bugie e verità. La ragione dei popoli*, Milano, 2014, pp. 135 e ss.

[100] *La Germania ci deruba*, titolo di "Libero", 1.1.2013.

delle proprie finanze. Non si può negare che vi sia, da parte tedesca, scarsa capacità di calcolare le conseguenze psicologiche che vengono causate all'estero dal presunto "perfezionismo" dell'economia tedesca: scarsa propensione tedesca di tenere conto delle sensibilità altrui. L'ansia di mantenere la propria pretesa perfezione o più brutalmente il proprio guadagno può rendere ottusi nella doverosa ricerca di comprendere gli altri, anche nel commercio o nell'economia, soprattutto poi quando si è giunti alla ferma convinzione che l'essere efficienti non può essere addotto a colpa appunto egoistica e altezzosa, ma deve essere accettato come un merito degno di essere riconosciuto. Non è egemonia – neppure potenziale – il compiacimento di aver costruito una società e un metodo di buon governo e naturalmente – ed è questo il fondo psicologico che anima oggi la società tedesca e sostiene la c. d. rigidità della Cancelliera Merkel – non lo è il ritenere che anche altri Paesi potrebbero seguire una linea analoga.

L'egemonia è altra cosa e perseguirla esige altri strumenti. Non è egemonia, proprio perché la Germania non è in grado di assumere in Europa una convincente *leadership*: non lo è stato ieri e non lo sarà neppure domani, e quindi neppure oggi. Non ne ha la vocazione ed è forse un bene per tutti.

Tuttavia, non a caso, riemerge oggi il convincimento che la gestione dell'economia ispirata alla libertà di mercato certo, ma in un contesto di solidarietà collettiva, sul paradigma tedesco possa offrire utili suggerimenti.

Ne è prova a titolo di esempio il fatto che oggi si voglia prendere ad esempio anche in Italia e molto tardivamente (dopo cinquant'anni e più) una connessione fra scuola e lavoro, una connessione possibile – e persino utile – in una società socialcomunista (come era nella RDT), ma lo può essere altrettanto, e meglio, in una democrazia capitalista[101]. E non è neppure un caso che con ritardo e con esitazioni si prenda atto della gestione migliore del mercato del lavoro (compresa l'integrazione di profughi ed emigranti) di un governo socialdemocratico, che con Schroeder ha avuto il coraggio di farlo superando le opposizioni all'interno del suo stesso partito: le leggi discutibili in parte, sotto il

[101] Intervista con il Ministro, signora van der Leyen, *Portare gli studenti in azienda la formula del successo tedesco*, "Corriere della Sera", 10.6.2013. Cfr., per un'utile illustrazione, A. Cavalli, *Il sistema "duale". Un modello da imitare?*, "Il Mulino", n. 5/2013, pp. 834 e ss.

nome di Hartz sino allo Hartz IV[102] del Cancelliere Schroeder, causa forse della sua sconfitta elettorale, ma anche della relativa solidità di oggi del mercato del lavoro in ispecie quello giovanile[103]. Altrettanto esemplari, o quasi, la gestione dell'economia sociale o la produttività[104] o la flessibilità del lavoro con la persuasione di saper produrre bene quanto il mercato chiede[105].

La critica da esprimere nei confronti del rigore o della tenacia o dell'ostinazione della Germania di oggi impersonata da una Cancelliera Merkel che non per caso ha vinto tre elezioni sbaragliando un partito socialdemocratico ben lontano oramai dalle sue passate glorie, è piuttosto se le scelte di politica economica in armonia con i criteri prediletti dall'opinione pubblica siano quelle giuste.

La critica quindi deve essere espressa non già con accuse di volontà egemonica, ma in ragione del condizionamento tedesco in sede europea dettato dal convincimento che i successi straordinari e indubbi della RFG negli ultimi sessant'anni vadano attribuiti alla coerenza della propria politica: un convincimento plausibile, ma anche fondato? Non si tratta soltanto del rifiuto degli Eurobond o delle imposizioni alla Grecia, ma della constatazione soddisfatta che le regole tedesche siano l'unico motivo del proprio successo e quindi debbano poter essere anche il metodo per assicurare successi europei. Inoltre, occorre evitare che l'opinione pubblica tedesca ceda all'insofferenza e quindi diventi vittima di derive pericolose, in una parola derive antieuropee. Ve ne sono i germi ad esempio nei *Länder* dell'Est, dove talvolta si ha la sensazione che la burocrazia di un regime comunista egualitaria ma semplice, sia stata soppiantata da una burocrazia tedesca e soprattutto europea molto più difficile da decifrare. Va sempre rammentato che in Germania, sia a Ovest che a Est, l'efficienza del sistema è un atto di fede del cittadino, che crede nel suo Stato per quanto oggi la soddisfazione nei confronti della politica o della burocrazia non sia più

[102] Cfr., in sintesi, K.F. Zimmermann, *Eine Zeitenwende am Arbeitsmarkt*, "Aus Politik und Zeitgeschichte", n. 16/2005.

[103] Cfr."Aspenia", n. 62/2013, dedicato proprio all'argomento lavoro prendendo spunto dalla Germania con le sue riforme coraggiose che hanno reso flessibile ed efficiente il mercato del lavoro.

[104] «Perché lavorano meno e producono di più?» si chiede M. Ferrera, in "Corriere della Sera", 19.9.2013.

[105] Quale reazione spontanea tipica, l'Amministratore delegato del gruppo Volkswagen, Wintenkorn: «non è colpa mia se non siete capaci di fare auto come noi tedeschi» ("Panorama", n. 12/2013, p. 74).

ammantata dalla fede nell'infallibilità dell'autorità. La constatazione di una siffatta adombrata riserva dimostra due cose diverse e in certo senso contraddittorie: da un lato che si è inclini a migliorare il sistema pur conservandone lo schema e dall'altro che si continua nella persuasione che non si debba scivolare verso altri sistemi di Paesi europei che nella loro alterità potrebbero peggiorare la condizione tedesca.

Pertanto ancora una volta le durezze della Cancelliera Merkel possono apparire sgradevoli o difficili da digerire, ma sono non già l'espressione di una volontà di egemonia e neppure di una difesa del proprio modello, quanto espressione delle proprie certezze di gestione della cosa pubblica. Lo spirito tedesco può essere inquieto e lo è stato in epoche storiche dell'Ottocento – il Romanticismo ne è stata una espressione bellissima – ma in realtà nasconde l'incertezza dei propri destini dietro un velo di alterigia, che i tedeschi poco sanno e poco vogliono nascondere.

Al dibattito in corso in tutta Europa sul futuro dell'Europa politica, quale quadro per il superamento delle difficoltà economiche e della crisi da tutti lamentata e che tutti colpisce (anche la Germania sebbene in misura diversa da altri), la RFG partecipa volendo, fra l'altro, liberarsi dell'accusa più o meno latente di volere una Europa tedesca, anzi di volerla imporre[106] con una volontà o almeno un'aspirazione egemonica.

Auspice il severo sguardo della Corte Costituzionale, tuttavia recentemente più elastica, si manifestano perplessità tedesche sulle rinunce troppo generose alla sovranità, in ispecie nel campo economico e finanziario, che vadano oltre gli accordi già approvati sull'unione bancaria o sul c. d. *Fiscal Compact*. L'opinione pubblica non sostiene quelle rinunce se questo può alimentare la sensazione o anzi il convincimento che altri decideranno sull'avvenire dei singoli tedeschi quali individui e quale collettività. Non si mette in dubbio l'alto obiettivo di un'unione politica, ma si è scettici sino all'avversione all'idea degli Stati Uniti d'Europa e, infatti, si conia il termine di *Verbund*, difficile da tradurre: comunque non uno *Staatenbund* e non un *Bundesstaat* o Stato federale[107]. Un modo di pensare che non è della Cancelliera Merkel né della Germania di oggi, ma della Germania da tempo e ovviamente ancor più da quando è più sicura di sé dopo la riunificazione

[106] Cfr. Beck, *op. cit.*, *passim.*

[107] Per una chiara definizione cfr. U. Fastenrath, *Nicht Staatenbund, nicht Bundestaat*, "Frankfurter Allgemeine", 16.9.1994.

non per freddezza europeista, ma per senso della realtà europeista, che talvolta l'entusiasmo europeista – ad esempio dei federalisti – dimentica. Certamente questo realismo non è esente da critiche[108]. Neanche in Germania; ma la Cancelliera Merkel non può non essere l'interprete della sua opinione pubblica e dei suoi elettori: l'una e gli altri incerti sull'avvenire immediato dell'Europa, dopo che il fallimento inevitabile del Trattato Costituzionale è stato salvato proprio dalla Cancelliera Merkel nel riuscire a giungere al Trattato di Lisbona, felice soluzione di equilibrio, che senza la Germania forse non sarebbe stato possibile.

Queste incertezze nel presente impediscono di esercitare un'egemonia. Si mira – e questa è la vera cifra del successo della Cancelliera Merkel – a rimanere fedeli al profilo che la Germania si è data. Non esportare modelli bensì conservare se stessi.

In questo complesso contesto, è interesse di tutti non lasciare mai la Germania isolata: se sentisse minacciata la sua stabilità potrebbe essere pericolosa nelle sue reazioni anche in campo europeo e senza la stabilità la psicologia tedesca non è in grado di affrontare le sfide del momento e senza la solidità tedesca anche ogni progresso europeo sarebbe impensabile, oggi più che mai.

È lecito chiedersi se nella sua proiezione esterna di politica estera la RFG aspiri a funzioni di esempio o di guida o almeno di affermazione che corrisponda al suo peso e ai suoi intenti. Continuità o cambiamento[109]?

La RFG era stata un prodotto della politica estera alla pari della sua spartizione. È un ricordo del passato il detto banalizzante di Lord Ismay sulla «Germany down» e non si può tuttora sintetizzare l'obiettivo dell'Alleanza Atlantica come «Sicurezza per la Germania, sicurezza dalla Germania»[110]. Dopo la riunificazione queste preoccupazioni dovrebbero essere un relitto del passato e non è certo oggetto oggi di dibattito quale sia la funzione della Germania nella NATO e di converso quale sia la funzione della NATO in rapporto alla Germania, peraltro punto di riferimento dell'equilibrio nel cuore dell'Europa. La Germania occidentale, separata dai suoi fratelli dell'Est, nella sua

[108] Severamente critico l'ex Ministro degli Esteri e personalità di primo piano, Joschka Fischer, in un'intervista in "Corriere della Sera", 26.5.2012: «La Germania non affondi l'Europa. Sarebbe la terza volta in cent'anni».

[109] Cfr. V. Rittenberg (ed.), *German Foreign Policy since Unification*, Manchester, 2001.

[110] Cfr. W.F. Hanrieder, *Deutschland, Europa, Amerika*, Paderborn, 1989, p. 43.

maggioranza elettorale ma altrettanto in virtù dei suoi passati condizionamenti non aveva sino al 1989-91 altre opzioni che non fossero quelle atlantiche e quindi razionale, o inevitabile, era la scelta di Adenauer per la democrazia al prezzo di una ineludibile divisione della Germania. In quel contesto, aveva assunto singolare rilevanza il concetto della rinuncia alla forza da parte tedesca: il *Gewaltverzicht* è nella *natura rerum* della Germania del dopoguerra e non a caso quindi aveva avuto la funzione di requisito previo per l'ammissione alla NATO (con la esplicita dichiarazione del 3 ottobre 1954); tuttavia ben sapendo che l'equilibrio europeo poteva essere garantito soltanto insieme ai tedeschi occidentali e non contro di essi, perché pace, ordine e sicurezza nel centro dell'Europa sono irrinunciabili mentre si insiste che i confini della NATO e dell'Unione Europea non coincidano con il confine orientale tedesco né con la contrapposizione fra stabilità e instabilità. Quindi: «Noi tedeschi siamo di nuovo al posto che la geografia ci assegna»[111]: centralità tedesca quale Potenza continentale, ma anche globale nel quadro di un'Alleanza, che, alla fine del secolo, da difensiva contro una presunta minaccia si trasforma in fondamento della stabilità europea e dei diritti democratici, ovunque. Di conseguenza la politica estera rimane importante in Germania e la riprova ne è il fatto che i quotidiani tedeschi ne parlano diffusamente e riferiscono puntualmente – anche correttamente? – su quanto avviene su tutto il pianeta e soprattutto che ampi e frequenti sono i dibattiti parlamentari.

Non a caso riemerge ora[112], dopo che sembrava essere stata abbandonata, l'aspirazione per un seggio permanente nel Consiglio di Sicurezza nell'ambito dell'eterna – e irraggiungibile e forse inutile – riforma del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, un'operazione a suo tempo frenata e quasi arrestata dalla pertinacia italiana al Palazzo di Vetro[113]. Comunque è un'aspirazione poco sentita dall'opinione pubblica tedesca, la quale non è incline all'idea di assumere maggiori oneri e che in ogni caso fa scarso affidamento sull'efficacia dell'ONU.

La correlata e temuta deriva neutralista della Germania, accentuata dall'irrompere rumoroso a suo tempo del partito dei Verdi, aveva

[111] Cfr. W. Schäuble, in "Frankfurter Allgemeine", 26.11.1996.

[112] Forse oggetto dei negoziati per la costituzione del nuovo governo di coalizione. Cfr. Bernard Bode, in "Das Parlament", n. 38-39/2013, p. 13.

[113] Cfr., in sintesi, R. Tallarigo (a cura di), *L'Italia all'ONU*, Soveria Mannelli, 2007.

parzialmente trascinato i socialdemocratici, ma poi la tentazione dello *wir machen nicht mit* (cioè il non voler essere corresponsabili di azioni militari) viene travolta dai non resistibili interventi umanitari sino all'ambigua *responsibility to protect*[114].

Infatti, sino al 1991-92 la RFG era ben decisa a ritenere che le sue ricostituite Forze Armate fossero esclusivamente destinate a difendere il territorio nazionale in armonia alle dettagliate prescrizioni della Carta Costituzionale (art. 115 in ispecie): solo compiti di difesa anche in un quadro di alleanze, sia pure non trascurando l'art. 5 del Patto Atlantico.

Forze Armate efficienti, ma senza velleità di spirito militaristico: e pertanto difficile impiegarle fuori del territorio della RFG e questo era il convinto pensiero del Ministro degli Esteri Genscher, sebbene di sicura fede atlantica[115].

Successivamente – dopo la Guerra del Golfo per liberare il Kuwait, una guerra cui la RFG contribuisce soltanto con sovvenzioni economiche – la posizione della RFG inizia ad adeguarsi a esigenze diverse fuori del contesto bipolare e atlantico in senso stretto: una evoluzione di notevole rilievo[116]. Dopo che la RFG si era rifiutata, nel 1992, di intervenire nel momento più acuto direttamente in Somalia, nonostante dibattiti accesi, un'evoluzione diventa evidente nello stesso anno con la partecipazione a una missione militare dell'ONU in Cambogia, poi finalmente anche in Somalia e infine in Bosnia-Erzegovina e Kosovo, nel contesto della crisi nell'ex Jugoslavia[117], la cui dissoluzione ha trovato sostegno in Germania (sostegno ritenuto persino un incitamento alla secessione, un'interpretazione da alcuni contestata).

La RFG nel 2003 non segue gli Stati Uniti, per la Germania da sempre alleato privilegiato, nell'intervento in Iraq: uno strappo significativo, e voluta dimostrazione di autonomia decisionale unilaterale fortemente voluta dal Cancelliere Schroeder[118], e molto più tardi, an-

[114] Cfr. H. Boekle, *German foreign human rights policy in the UN*, in Rittenberg (ed.), *op. cit.*, pp. 271 e ss.

[115] Tuttavia un'improvvisa novità è la dislocazione, nel 1987, di una sua nave da guerra nel Mediterraneo.

[116] Cfr. T. Risse, *Kontinuität durch Wandel*, "Aus Politik und Zeitgeschichte", n. 11/2004.

[117] Cfr. R. Clement, *Die neue Bundeswehr als Instrument deutsche Außenpolitik*, "Aus Politik und Zeitgeschichte", n. 11/2004.

[118] Decisione criticata anche all'interno del suo partito, la SPD; cfr., ad es., H.-U. Klose, in "Frankfurter Allgemeine", 14.2.2003.

cor più criticata, la sua astensione ben visibile dall'intervento o guerra in Libia nel 2011[119]. Pertanto la Germania tergiversa anche laddove si tratti di promuovere i diritti fondamentali e/o di carattere umanitario: il retroterra pacifista dunque, fra l'altro accentuato nelle regioni dell'ex RDT poco inclini alla mobilitazioni per cause considerate astratte, e lo stesso dicasi quasi per osmosi per le sinistre più o meno radicali.

Una profonda svolta si verifica con la piena partecipazione a ISAF, in Afghanistan, con un contingente tedesco che è il più numeroso dopo quello americano e inglese (e superiore a quello italiano sia pure di poco): tuttavia gli viene negato (o oscurato?) il profilo di unità di combattimento, nella pretesa che abbia soltanto finalità genericamente umanitarie. Un Ministro della Difesa tedesco osa dire tuttavia che la RFG si difende anche sull'Hindukush senza essere contraddetto da critiche. Non mancano naturalmente – ma non solo in Germania – le perplessità su una "guerra" durata undici anni, ma con quali risultati duraturi[120]? Tuttavia le Forze Armate tedesche diventano uno strumento della politica estera[121].

È da ritenere che la RFG, nella continuità della direzione governativa (i tre mandati della Cancelliera Merkel), insisterà per una più intensa cooperazione fra NATO e UE con l'obiettivo tuttora non immediato di accrescere la credibilità europea in tema di Difesa, superando la sua incerta capacità di agire. Tuttavia si esita ancora da parte tedesca ad abbandonare il già accennato profilo di Potenza civile: di conseguenza anche l'UE rimanga Potenza soprattutto civile, nonostante le successive evoluzioni fra Maastricht e Helsinki.

Pertanto le reazioni tedesche alle decisioni della NATO o dell'ONU vengono filtrate da valutazioni d'opportunità non esenti da opportunismo, facendo appello alla comprensione per contrastare altrui timori e prestando sempre attenzione a sostenere i Paesi vicini dell'Est (in ispecie la Polonia), ma anche a tener conto delle esigenze della Russia. La valutazione dell'interesse tedesco non può essere pretermessa passivamente dalle decisioni di organizzazioni internazionali e, infatti, l'allora Cancelliere Schroeder, a suo tempo, aveva pur detto che «le decisioni tedesche si prendono a Berlino e non altrove»! Questo

[119] Cfr. la dettagliata esposizione della condotta tedesca di S. Brockmeier, *Germany and the Intervention in Libya*, "Survival", vol. 55 (2013), n. 6, pp. 53 e ss.

[120] E. Hoff, *Lektionen aus dem langen Krieg*, "Internationale Politik", Settembre/Ottobre 2013.

[121] Cfr. Clement, *op. cit.*

a dimostrazione che, nonostante le vacue dichiarazioni a favore del prevalere del c. d. multilateralismo, le decisioni sovrane rimangono anche per la Germania risolutive.

Da questa ferma impostazione scaturisce la determinazione ad assumere atteggiamenti propri non ritenendo che decisioni possano o debbano essere adottate automaticamente, anche se fossero esecuzione di delibere di organizzazioni internazionali. Si preferisce affidarsi a un'attiva presenza diplomatica, in ispecie poi accentuando la cooperazione allo sviluppo quale efficace contributo umanitario[122], nel cui ambito ricondurre la partecipazione a missioni militari in armonia con responsabilità umanitarie più che militari nel nuovo profilo seguito dopo il 1991 con la dissoluzione dell'antagonista all'Est.

Lo ha esposto con grande equilibrio il Ministro della Difesa de Maizière, a Monaco, nel febbraio 2013 insistendo su alcuni punti, i quali presumibilmente rimarranno come direttrici certe: la primazia della prevenzione delle crisi, la sicurezza come risultato di un collegamento fra varie forze civili; l'utilizzo di strumenti civili e militari ma con obiettivi politici in un contesto strategico regionale (e qui il riferimento all'Afghanistan); la complementarietà di strumenti civili e militari ma in funzione di superamento della crisi dal punto di vista civile; Forze Armate non destinate all'impiego, ma parte di un'azione politica o umanitaria, e con un ampio spettro di competenze con un loro impiego per compiti ben definiti: in una parola, utilizzo di Forze Armate per finalità civili come chiave di volta della legittimità delle Forze Armate.

Si osservi che le sue Forze Armate sono notevoli (254.000 uomini con una forte e moderna aviazione) benché la loro incidenza sul PIL sia inferiore alla media NATO (esclusi ovviamente gli Stati Uniti).

La Germania potenza decisiva per l'equilibrio in Europa si vanta nell'affermare, e non a torto, che i suoi rapporti con tutti i vicini sono non buoni, bensì eccellenti: riconciliazione sincera con gli *Erbfeinde*, Francia e Polonia, fedele e leale membro della NATO, legame ben sentito ma razionale con gli Stati Uniti (e tuttora due terzi dei tedeschi ne è realisticamente convinto).

La RFG Potenza civile, evoca la responsabilità con maggiore preferenza che non l'ambizione: «una Germania più potente, sì: una

[122] Vale la pena ricordare che anche la RDT perseguiva un'attiva e intelligente cooperazione allo sviluppo. Cfr. S. Lorenzini, *Due Germanie in Africa*, Firenze, 2003; S. Bock et al., *DDR-Außenpolitik im Rückspiegel*, Münster, 2004, pp. 253 e ss.

Germania troppo potente, no»; o forse, piuttosto, uno "Stato commerciale" come Potenza europea con interessi globali dopo essere stata a lungo condizionata sino a essere definita un "nano politico".

Ulteriori compiti al di fuori della tradizionale area NATO? Una semi-Potenza mondiale tuttavia trattenuta dalla preminenza del dialogo per evitare l'uso della forza? Una preminente influenza diplomatica e culturale nell'area d'influenza potenziale all'Est, cioè in Russia e Ucraina? Una moderata presenza in Mediterraneo e nel Vicino Oriente[123] con il condizionamento di considerare sempre con attenta cautela lo Stato ebraico, nel ricordo del suo passato colpevole verso gli ebrei? Tutti interrogativi con una loro validità.

Proprio in ragione del peso oggettivo e della conseguenzialità di scelte politiche nonché di presenza sulla scena internazionale, la Germania, pilastro della NATO[124], era e rimane interlocutore privilegiato e determinante per gli Stati Uniti e quindi anche in grado di rivestire una posizione particolare in seno alla NATO, con incarichi di alto livello in stretto rapporto con la risolutezza della Germania nel ribadire interessi che naturalmente si afferma voler far coincidere con gli interessi europei. La Germania diventa così un membro di singolare peso in seno all'Alleanza.

Tuttavia, l'incertezza europea nelle sue scelte, la marginalità del Parlamento Europeo, nuovi profili di Consigli Europei poco conformi alla sintassi del consenso collettivo, inducono la RFG ad accentuare una posizione significativa in seno alla NATO con uno sguardo rivolto tuttavia alla sua compatibilità con un'immaginata evoluzione europeo in politica estera e militare: una evoluzione insoddisfacente data la debolezza strutturale della politica estera dell'UE nonché del Servizio Europeo per l'Azione Esterna, che sinora sembra confinato nell'ombra.

In questo contesto, la RFG è in grado anche di assumere proprie posizioni e ne discendono varie forme di esitazione nella cooperazioni con Paesi lontani dall'area NATO come l'Australia o il Giappone (cooperazione sì, ma formalizzazione no, detto in sintesi); contrarietà oramai meno urgente alle idee americane circa il dispiegamento di

[123] In Medio Oriente operano tuttavia con grande impegno e intelligenza gli istituti di studio dei partiti politici, in ispecie la *Konrad Adenauer Stiftung* e la *Friedrich Ebert Stiftung*.

[124] Cfr. C. McArdie-Kelleher, *Germany and the Politics of Nuclear Weapons*, New York-London, 1975, p. 91.

sistemi antimissilistici in Polonia o Repubblica Ceca; riserve su ulteriori allargamenti, in ispecie poi alla Georgia; riserve su un'applicazione dell'art. 5 nell'intento di definire i limiti geografici europei dell'intervento in virtù del Trattato Nordatlantico (peraltro largamente superati in Afghanistan); contraddittorietà fra incertezze e simpatie nei confronti dell'Ucraina sempre con sensibilità per le esigenze russe.

Ci si può chiedere se la Germania possa essere attratta dal tornare a comportarsi come una *Land der Mitte*, cioè fra Est e Ovest. Essendo superata la contrapposizione nei confronti dell'Est, la Germania non può e non vuole concepire una politica di equilibrismo fra Est e Ovest[125] – la c. d., antica e criticata, *Schaukelpolitik* – ma completando l'opera della *Ostpolitik* di Brandt la Germania riunificata non vuol essere neppure una marca di frontiera fra un mondo occidentale e un mondo orientale non più sovietico e un tempo si diceva non fra un mondo opulento ed un mondo al margine della comunanza politica e del comune benessere.

Le ventilate concezioni sulla *Mitteleuropa* sono superate[126]; tuttavia la Germania rimane un interlocutore privilegiato dell'Est, dove la sua influenza si è accresciuta grazie a una strategia politica e culturale di tutto rispetto. Quindi può e vuole pretendere di riappropriarsi di una sua zona d'influenza, non soltanto economica. Non è certo pretesa di egemonia, ma di consolidare un'antica presenza che è superiore a quella di altri Paesi: maggiore della Francia, e della Gran Bretagna, mentre l'Italia la segue sul piano economico e commerciale, ma con incerti contenuti di penetrazione culturale e politica[127].

Coerente l'insistenza per una collaborazione con la Russia, intensificando l'indirizzo che la NATO si pone da tempo grazie a varie intuizioni (fra l'altro anche italiane) con l'obiettivo ambizioso di

[125] Cfr., per il clima ancor prima della riunificazione, A. Baring, *Unser neuer Größenwahn*, Stuttgart, 1988.

[126] Cfr. M. Libardi - F. Orlandi, *Mitteleuropa. Mito, letteratura, filosofia*, Scurelle, 2010; H.-P. Burmeister et al. (Hrsg), *Mitteleuropa. Traum oder Trauma?*, Bremen, 1988; B. Wiils - P. Kleinewefers, *Erneuerung aus der Mitte*, Herford, 1988.

[127] La presenza dell'Est in Germania è molto forte: basterebbe dire che la *Osteuropagesellschaft* conta cinquecento membri e una rivista di straordinaria ricchezza e che all'Est operano persino università in lingua tedesca (!), mentre in Italia, ad esempio, si sopprimono le cattedre di storia dell'Europa orientale e si riduce l'insegnamento delle lingue dell'Est europeo, anche per mancanza di studenti e di sostegni. Cfr. L.V. Ferraris, *Un'opzione russa per la Germania*, "Affari Esteri", n. 107/1995, e Id., *Un'Europa sino a Vladivostok*, *ibi*, n. 127/2000.

considerare la Russia la sua "frontiera finale" per inglobarla in qualche forma in Europa, nonostante le preoccupanti e rischiose aspirazioni espansioniste dell'attuale dirigenza russa con Putin, in ispecie in rapporto all'Ucraina: una prospettiva che molto interesserebbe la Germania che con l'Est europeo insiste per un rapporto speciale alla ricerca anche di nuove forme di dialogo che investano tutta la società russa. Dunque più coraggio con Mosca anche senza arrivare a immaginare un asse Mosca-Berlino. Un asse del tutto improbabile poiché l'orientamento russo, e in particolare quello di Putin, chiaramente mira a una Russia imperiale, non avendo accettato di vedere l'impero ridotto in modo drastico in ispecie poi in Europa, e il Partenariato Orientale un'estensione di fatto dell'Europa (e indirettamente della NATO), prosciugando tutta l'area di potenziale influenza di una Russia relegata sempre più all'Est.

In questo panorama la Germania, oramai sicura della sua piena libertà di azione, potrebbe continuare la stessa politica atlantica dell'epoca precedente rimanendo se stessa come Paese fermamente "occidentale" ma con un pronunciato interesse per l'Est ed anzi con ben maggiore inclinazione che verso il Mediterraneo[128].

Rilevanza viene attribuita alle minacce non militari alla sicurezza, in ispecie quelle cibernetiche, ma in questo contesto si raggiungono rapidamente soglie conflittuali. Le reazioni eccessive e alquanto bizzarre alla presunta invadenza della *National Security Agency* americana lasciano riflettere al mutato atteggiamento tedesco di fedeltà nei confronti degli Stati Uniti.

Si continua peraltro a ripetere che la sicurezza vada identificata con le garanzie dell'Alleanza Atlantica[129], ovvero che la politica di sicurezza nazionale altro non sia che la politica di sicurezza dell'Alleanza nel suo complesso[130]. Anzi, nel cercare di individuare le fondamenta della politica di sicurezza ed estera tedesca, si proclama che tutte sono ispirate all'esigenza della cooperazione o ai requisiti dell'Alleanza, benché il conveniente ombrello nucleare americano sia oramai assai meno

[128] Cfr. M. Nava, in "Corriere della Sera", 27.7.2012; L.V. Ferraris, *Il mare che non bagna Berlino*, "Politica Internazionale", n. 4-5/1995.

[129] Cfr., fra l'altro, Haftendorn, *op. cit.*, pp. 390 e ss.

[130] Cfr., *supra*, nota (1).

necessario[131]. In ogni caso rimane stella polare una strategia di pace quale obiettivo della funzione della Germania nel mondo[132].

Coerentemente nell'elaborazione del Concetto Strategico, approvato a Lisbona nel novembre 2010, da parte tedesca, si è insistito nel ritenere che sinché le armi nucleari esistano, la NATO rimarrà un'alleanza nucleare e che *in primis* ciò spetta alle forze nucleari americane, non senza tener conto di diversificati strumenti di difesa nei confronti di ogni possibile minaccia, invocando poi ogni forma di controllo e di disarmo. Aggiungasi che il Ministro de Maizière del precedente governo aveva immaginato che alcuni Paesi maggiori (fra cui l'Italia) assumessero una funzione di guida dei membri minori negli aspetti organizzativi (dai comandi al trasporto aereo), con una partecipazione multinazionale per ragioni di utile coordinamento e di risparmio di mezzi. Un'idea ancora non da tutti accettata: non da chi non vorrebbe che la frammentazione specializzata attenui l'impegno di tutti per la difesa di tutti[133].

La proposta indica comunque come da parte della RFG si consideri la NATO come un laboratorio in movimento, di cui ora nessuno può essere egemone[134], presentando poi linee guida nello spirito di considerare le Forze Armate come una parte di un'azione a più vasto raggio politica e umanitaria[135], non certo di pretesa di primazia.

Conclusioni

In conclusione si chieda alla Germania di agire con responsabilità nei confronti dell'Europa, dei suoi alleati e amici, del mondo, avvalendosi del suo peso specifico e delle sue qualità e dei suoi talenti operativi, ma invitandola a rimanere fedele alla sua consapevolezza di Potenza

[131] Cfr. W. Bresson, *Die Außenpolitik der Bundesrepublik*, München, 1970, pp. 445 e ss.; G. Walpulski - D.O.A. Wolf, in Id., *Einführung in die Sicherheitspolitik*, München-Wien, 1979, pp. 121 e ss.

[132] In questo senso si è espresso, fra gli altri, il Presidente federale Gauck alla *Sicherheitskonferenz* di Monaco, nel gennaio 2014.

[133] La collaborazione franco-tedesca con le brigate miste sta subendo qualche difficoltà con il ritiro per asserite ragioni di bilancio di reparti francesi dalla Germania; cfr. *Frankfurter Allgemeine*, 1.1.2013.

[134] Cfr. *Frankfurter Allgemeine*, 23.10.2013.

[135] In tal senso il Ministro della Difesa de Maizière, a Monaco di Baviera, nel febbraio 2013: cfr., *supra*, p. 103.

civile, talvolta esitante ad assumere responsabilità di largo respiro nel campo della sicurezza.

Visto il successo della sua economia e della sua società, ci si può chiedere se la Germania possa veramente assumere la guida dell'Europa anche senza evocare ancora una volta l'egemonia temuta e temibile. La risposta può e deve essere negativa per due ordini di motivi: la Germania non è in grado esercitare un'egemonia che sia accettabile o supinamente accettata dagli altri e non ha la forza nella sua opinione pubblica di trasformare la sua potenza in forza da esercitare quale guida internazionale.

Il vero problema non è quello dell'egemonia tedesca, ma è quello della constatazione che il Paese più forte d'Europa o il Paese che si pone come esempio virtuoso nel sapere superare molti punti delle altrui crisi avendoli risolti a casa propria, non è in grado di indicare una strada, salvo quella, alquanto limitata e banale, del proprio modello di successo.

Quando si osserva che la Germania di Angela Merkel non è in grado di nulla offrire sul piano propositivo all'Europa si è nel vero certamente[136], ma in realtà si chiede alla Germania quanto non è in grado di offrire da oltre un secolo, cioè l'irradiazione d'idee: profonde riflessioni filosofiche ma non idee trascinanti, ovvero pensieri profondi ma non strumenti di governo. Quando ha creduto di portelo tentare ha fallito non sapendo esportare idee politiche valide per l'applicazione altrove. Può dimostrare di saper gestirsi, di riformarsi continuamente, di stabilizzare la propria società, di farla progredire nella stabilità e nel benessere, di sapersi modernizzare, ma non di esportare idee di gestione politica e questo è quanto non dobbiamo chiedere alla Germania, perché sarebbe vano. È quindi senza timore per egemonie, di cui la Germania non conosce le regole e gli strumenti.

Tuttavia si commetterebbe errore nel metterla sotto stato di accusa e chiederle di essere diversa da una sua essenza di capacità, di efficienze, di solidità, di stabilità. Caratteristiche tutte che pongono alla Germania l'obbligo di fare delle scelte: proprio a fare scelte è oramai

[136] Così Claus Offe, in *L'Europa in trappola*, di prossima pubblicazione in Italia; cfr. G. Sarcina, in "Corriere della Sera", 5.10.2013. Anche gli Stati Uniti vorrebbero una guida tedesca dell'Europa? Cfr. J.C. Hulsman, *L'America sogna una Prussia buona*, "Limes. Rivista Italiana di Geopolitica", n. 4/2011, pp. 85 e ss.

riluttante, a riprova che non sa e non vuole più tentare di esercitare egemonie[137].

Va ripetuto quanto è stato già detto da tempo. Una Germania debole non è nell'interesse dell'Europa, mentre lo è una Germania sicura di sé, della sua individualità e della sua stabilità politica ed economica, con il suo ordoliberalismo e con la sua "ragione austera" di condotta e di governo[138]: anzi la stabilità costruita un monoblocco come "caratteristica nazionale"[139]. La Germania si è riscattata dopo gli errori della prima metà del secolo scorso assumendosene le colpe, ponendo rimedio agli errori e scontandole. Non diamo ora la colpa alla Germania delle nostre inadeguatezze. «Non si può essere criticati per i propri successi» ha detto significativamente Schäuble, non a torto[140].

Non si temano improbabili o impossibili egemonie. Piuttosto utilizziamo insegnamenti per meglio operare, seguendo non modelli[141] ma indicazioni per uno Stato liberale ed efficiente Si potrebbe nutrire il dubbio che le accuse ora mosse alla Germania siano un modo per nascondere nostre incapacità, nostri errori e soprattutto nostre omissioni, in Italia e in Europa. La lezione tedesca sia un esempio e soprattutto uno sprone senza che sia un modello. Si accetti la sfida tedesca, benché talvolta sgradevole, ricordando che oggi l'Europa non può immaginarsi senza la Germania, ma che la Germania non può rimanere mai isolata, né immaginare se stessa senza l'Europa[142].

[137] Cfr. J. Leithäuser, in "Frankfurter Allgemeine", 6.11.2013, e B. Broos, in "Das Parlament", n. 39-39/2013. Cfr. L.V. Ferraris, *Un nuovo indirizzo della politica estera tedesca*, "Affari Esteri", n. 142/2001.

[138] Cfr., ampiamente, Bolaffi, *Cuore tedesco*, cit., pp. 213 e ss.

[139] Così Tremonti, *op. cit.*, pp. 137 e ss.

[140] Dichiarazioni alla televisione, 1.11.2013.

[141] Cfr. A. Bolaffi, *Il riscatto del Modell Deutschland*, "Corriere della Sera", 19.9.2013.

[142] Cfr. G. Schöllgen, *Die Zukunft der deutschen Außenpolitik liegt in Europa*, "Aus Politik und Zeitgeschichte", n. 11/2004.

Spin-off e *spin-in* delle spese militari

di Carlo Jean

Abstract *– The impact on the commercial production of military technologies has been the subject of regular academic debates, especially after the Industrial Revolution of the 19th century. Scholars usually agree on two points. First, the security provided by Armed Forces is essential to push economic growth. Second, the costs of military procurement and, in particular, those in Research & Development have repercussions on commercial productions (spin-off). After the end of the Cold War, the transfer usually occurs in the opposite direction, from civilians to military (spin-in). This spin-in raises different problems for the military, particularly because of the rapid pace of the evolution of civilian technologies. This often results as incompatible with the service life of either military platforms or the systems installed on them. The evolution of the configuration has therefore become a hallmark of modern armaments.*

Forze Armate ed economia dall'"ordine militare" alle guerre di quarta generazione. Dagli *spin-off* agli *spin-in*

La valutazione delle ricadute economiche e tecnologiche delle spese militari è molto complessa. I bilanci della Difesa non sono finalizzati a produrre effetti economici, né avanzamenti scientifici e tecnologici o della conoscenza, ma a dotare lo Stato che li finanzia di una capacità strategica – di difesa o di attacco – corrispondente ai suoi interessi nazionali e alle minacce e rischi che deve fronteggiare.

Fra i compiti del "sistema Difesa", un ruolo crescente hanno assunto, per gli Stati, le ricadute della partecipazione ad alleanze o a istituzioni internazionali. Si conta in esse solo se si partecipa attivamente e in misura significativa alle iniziative decise in comune. Per inciso, la Commissione dei Settantacinque, nel redigere la Carta Costituzionale, era ben consapevole di tale fatto. Riteneva necessaria, per l'Italia sconfitta, la partecipazione all'ONU che, al capitolo 7 della Carta di San Francisco, prevede l'uso della forza anche militare per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, quindi un suo impiego strategicamente offensivo. L'esigenza di disporre di una capacità militare adeguata agli interessi e alle ambizioni del Paese è

implicitamente contenuta anche nelle due grandi "scelte di campo" fatte dall'Italia: quella atlantica e quella europea. Esse implicano l'impegno di partecipare alla difesa collettiva degli Stati membri, quindi il possesso di una capacità d'intervento militare a favore di un alleato aggredito.

Un maggiore rilievo per il rango dell'Italia nel mondo ha infine assunto, specie dopo la guerra, la capacità di partecipare a interventi decisi sulla base dell'art. 4 del Trattato Nordatlantico, dall'UE o dall'ONU, alle c. d. "operazioni di pace" e di stabilizzazione. Oggi si registra un ritorno alla centralità dell'art. 5, cioè al compito fondamentale previsto per la NATO dal Trattato di Washington.

Il dibattito sugli *spin-off* della spesa militare sull'economia e sulla tecnologia va relativizzato. Nessuno si sognerebbe di approvvigionare armamenti o di sviluppare le tecnologie per essi necessarie solo per sostenere l'economia o per favorire lo sviluppo scientifico e tecnologico. La stessa considerazione può essere fatta per tutte le spese sociali, incluse quelle sanitarie. Anch'esse, come quelle militari, pur finalizzate ad altri scopi, hanno ricadute economiche importanti: sullo sviluppo tecnologico, sull'occupazione, sulle potenzialità dell'esportazione. Questi effetti collaterali sono un *by-product*; rappresentano, cioè, esternalità rispetto alle loro finalità istituzionali.

Le armi non sono inutili quando non vengono impiegate. Anzi, in tal caso, possono essere addirittura più utili, se mantengono la pace (beninteso, quella corrispondente ai propri interessi, principi e valori) o a impedire che i contrasti fra gli Stati si trasformino in conflitti armati. I super-armamenti della Guerra Fredda hanno impedito che divenisse "calda". Le guerre non scoppiano né per le armi né per oscure pressioni dei "mercanti di cannoni". Derivano dalle decisioni dei responsabili politici di ricorrere alla forza per conseguire una pace corrispondente ai loro principi e valori (spesso definiti sulla base d'interessi, anche se in modo più o meno confessabile ed esplicito). L'eziologia dei conflitti dimostra chiaramente che è una sciocchezza affermare che le guerre scoppiano perché giovano ai c. d. "mercanti di morte".

Degli effetti sull'economia e della stabilità sono consapevoli gli economisti. Essi concordano sui suoi effetti indiretti. Sugli effetti diretti delle spese militari sull'economia e sullo sviluppo tecnologico, gli economisti sono invece pervenuti a conclusioni diverse. Le valutazioni di quelli classici sono differenti da quelle dei marxisti, dei keynesiani o dei monetaristi. Non è il caso in questa sede di ricordare le varie teorie

economiche sulle spese militari. Anche i risultati cui sono pervenuti gli studi empirici effettuati in materia non pervengono a conclusioni omogenee. Dal dilemma "burro o cannoni" si passa alla conclusione che le spese militari costituiscono un fattore importante in ogni intervento anticiclico e che l'impulso che danno all'evoluzione tecnologica sia tuttora determinante per la crescita e per la competitività di un "sistema Paese"[1].

Una teoria generale sugli *spin-off* non è possibile, anche se tutti concordano sul fatto che gli impatti economici e tecnologici delle spese militari dipendano dal livello di utilizzo dei fattori produttivi, oltre che dalla tipologia della spesa. Le spese d'investimento hanno un effetto moltiplicatore e acceleratore spesso molto rilevante. Quelle per il personale e per le infrastrutture, invece, hanno un semplice effetto keynesiano. Il "peso" reale delle spese militari sull'economia è minore in caso di disponibilità di fattori produttivi inutilizzati. È maggiore nel caso contrario, quando, cioè, le spese militari sottraggono risorse rare all'economia e allo sviluppo, oppure quando non corrispondono alle esigenze reali della politica estera e di sicurezza.

Differenze ancora maggiori si registrano nelle analisi che riguardano l'impatto tecnologico. Esso varia grandemente in base al rapporto esistente fra l'entità delle spese totali per la Ricerca e Sviluppo (R&S) di un Paese e quella della R&S effettuata per la produzione di armamenti. Lo stesso avviene per le produzioni civili ad alta tecnologia, come quelle spaziali. Ad esempio, in un Paese come l'Italia, che ha un bassissimo livello di spese per la Ricerca e Sviluppo (1,25% del PIL rispetto al 2,36% in ambito OCSE), gli *spin-off* prodotti da Finmeccanica (che dedica alla R&S l'11% del suo fatturato, pari al 6,6% del totale dei fondi italiani per la R&S) è certamente superiore a quello delle industrie di armamento in Germania o in Giappone, che hanno una spesa totale di R&S rispetto al PIL del 2,88% e del 3,38% rispettivamente.

La sicurezza ha, oltre che un impatto politico e sociale, anche uno economico. A partire da Adam Smith, tutti gli economisti sostengono che la stabilità determinata dalla sicurezza è essenziale per la crescita economica e per il benessere della popolazione. Senza stabilità e senza la garanzia che essa duri sufficientemente a lungo, nessun

[1] J.A. Alic et al., *Beyond Spinoff. Military and Commercial Technologies in a Changing World*, Boston, MA, 1992.

imprenditore effettuerà investimenti, specie nel settore manifatturiero, base della ricchezza delle nazioni. La stabilità esterna e interna conseguente alle "scelte di campo" del nostro Paese (quella atlantica e quella europea) costituì la premessa del miracolo economico italiano.

L'industria degli armamenti rappresenta una componente essenziale della sicurezza, al pari delle Forze Armate. Il suo livello tecnologico rappresenta quindi un bene pubblico nazionale. Per quanto significativo possa essere il suo *spin-off*[2] (come lo è nel caso italiano) esso è subordinato alla creazione del servizio pubblico della Difesa.

Gli *spin-off* costituiscono comunque un'esternalità positiva, come sostenevano già Bay e Malthus. Meno convincenti sono le affermazioni di altri studiosi sul fatto che abbiano conseguenze negative poiché sottraggono risorse finanziarie e umane rare. Gli effetti variano da Paese a Paese e da settore a settore della spesa militare. Variano anche nel tempo. La loro valutazione va fatta sempre nel lungo periodo. Le spese d'investimento (R&S e *procurement*) hanno un effetto cumulativo non solo sulle capacità militari, ma anche in campo tecnologico e, quindi, economico.

Dalla pace di Westfalia alla fine della Guerra Fredda, gli equilibri mondiali erano dominati dal c. d. "ordine militare". Dopo la fine della Guerra Fredda, l'assenza di minacce esistenziali agli Stati avanzati – in pratica, l'improbabilità di una nuova grande guerra mondiale simmetrica, ad alta intensità operativa e tecnologica, soprattutto nel teatro europeo, che era centrale nel confronto bipolare – ha cambiato non solo il ruolo delle Forze Armate, ma anche, in misura significativa, i rapporti fra le Forze Armate e l'economia. Tra mercanti e guerrieri non esiste più la connessione suggerita da Filippo Andreatta[3]. Gli Stati non posseggono più due eserciti, come nel XIX secolo: uno metropolitano, destinato a combattere le grandi guerre in Europa, e uno coloniale, finanziato spesso direttamente dai profitti delle colonie. Ne possiedono uno solo, a tecnologia sempre più alta, con effettivi ridotti, professionalizzati e costosissimi. Gli Stati sono costretti a impiegarlo anche per gli interventi di stabilizzazione, chiamati retoricamente "guerre umanitarie"[4]. Le colonie non si cercano più. Oggi si rifiutano.

[2] Prometeia - Oxford Economics, *Il contributo di Finmeccanica all'Italia. Tecnologia, crescita, investimenti*, Bologna, 2013.

[3] F. Andreatta, *Mercanti e guerrieri. Interdipendenza economica e politica internazionale*, Bologna, 2002.

[4] C. Jean - G. Dottori, *Guerre umanitarie*, Milano, 2012.

Taluni popoli si fanno conquistare per essere poi mantenuti dal loro conquistatore. La forza militare costa sempre più e rende sempre meno. Gli equipaggiamenti avanzati tradizionali non sono del tutto idonei a essere impiegati nei conflitti a bassa intensità. La priorità va data alla protezione, non alla potenza di fuoco. Le masse di fanteria sono state sostituite dalle forze speciali; il bombardiere dall'*Unmanned Combat Air Vehicle* e così via.

La globalizzazione e la conseguente ipercompetizione commerciale hanno contribuito a far sì che la R&S militare – un tempo più avanzata tecnologicamente di quella civile – sia in parte passata al suo traino. Al dibattito sugli *spin-off* si è affiancato quello sugli *spin-in.* Questi ultimi consentono di ridurre rischi e costi delle ricerche dedicate. Maggiormente utilizzati dalle Forze Armate sono, poi, mezzi commerciali acquistati *on the shelf*. Un esempio "storico" al riguardo è rappresentato dalle migliaia di ricevitori GPS che gli Stati Uniti acquistarono in tutta fretta dal Giappone durante la Prima Guerra del Golfo.

Dai tempi della guerra industriale (o "di seconda generazione" nella classificazione suggerita dai Toffler), si è passati a quelli della guerra post-industriale, asimmetrica o – come viene denominata dai fantasiosi esperti strategici, sempre alla ricerca di ben remunerate novità lessicali – "ibrida". Sta verificandosi una nuova Rivoluzione negli Affari Militari (RMA), le cui implicazioni non sono ancora del tutto prevedibili o, quanto meno, non sono state previste. Tali modifiche riguardano molte tecnologie "duali", quindi hanno conseguenze sulle produzioni industriali, sull'accelerazione della crescita economica e sull'avanzamento tecnologico anche delle produzioni commerciali. Il settore militare non ha perso del tutto l'effetto tecnologico trainante che ha avuto nel passato[5]; lo ha però modificato, anche se in misura diversa a seconda dei Paesi. Il livello tecnologico dell'industria nazionale degli armamenti rimane determinante nel garantire la sovranità nazionale e la libertà di scelta dei governi, che altrimenti sarebbero costretti a dipendere dall'estero, con tutti i condizionamenti politici e economici che tale situazione comporterebbe. Il possesso di un'efficiente industria avanzata degli armamenti è condizione irrinunciabile per un Paese come l'Italia – media Potenza regionale – che ha la giusta

[5] P. Dunne - D. Braddon, *Economic Impact of Military R&D*, Flemish Peace Institute/University of the West of England Report, Bristol, June 2008.

ambizione di contare nel quadro delle alleanze cui partecipa. La *Smart Defence* (in cui lo *smart* dovrebbe essere rappresentato dallo *sharing* e dal *pooling*) accentua addirittura tale esigenza, in un periodo in cui – nel bene o nel male – le politiche estere e di sicurezza si stanno rinazionalizzando, a parte la retorica – politicamente corretta – sulla permanenza delle solidarietà atlantica ed europea.

Il problema degli *spin-off* e degli *spin-in* va affrontato anche per tutelare, negli accordi internazionali con i nostri *partner* in ambito sia atlantico, sia europeo (ad esempio, nell'EDA o nell'ESA), gli interessi dell'industria nazionale. Data la particolare struttura del suo gruppo dominante, facente capo alla *holding* Finmeccanica, il *transfer* tecnologico dal militare al civile ha significativa importanza. Essa può avvantaggiarsi delle cooperazioni internazionali per trasferire alle sue produzioni commerciali tecnologie sviluppate da *partner* stranieri e che, grazie alla Ricerca e Sviluppo e al *procurement* multinazionale della Difesa, può serializzare. Della serializzazione si avvalgono anche le piccole e medie imprese, altamente specializzate e flessibili, che cooperano con Finmeccanica. Il gruppo esercita in Italia un ruolo indispensabile di aggregatore globale di capacità di ricerca e di stimolo nei confronti dei propri fornitori in termini non solo tecnologici, ma di efficienza e di organizzazione. Proprio per tale motivo, l'indotto di Finmeccanica registra un livello di produttività superiore a quello della media delle imprese manifatturiere nazionali.

Il dibattito sulle ricadute economiche e tecnologiche delle spese militari si è intensificato – soprattutto negli Stati Uniti – in occasione degli interventi degli Stati per sostenere la ripresa economica e occupazionale dopo la crisi del 2008. Martin Feldstein – economista certo non keynesiano – ha criticato il piano di rilancio dell'economia americana perché i *Quantitative Easing* della FED destinavano fondi troppo limitati al Pentagono, che invece sarebbe stato in grado di utilizzarli più rapidamente per far fronte a esigenze che avrebbero dovuto comunque, prima o poi, soddisfare e per sviluppare nuove tecnologie capaci di assicurare la superiorità strategica ed economica statunitense nel XXI secolo, soprattutto nel settore della robotica, delle bio- e nano-tecnologie, delle neuroscienze e della genetica.

Il dibattito tradizionale sugli *spin-off* tecnologici

Taluni scienziati ed economisti[6] sostengono che la R&S militare sia una fonte importante – forse la più importante – di diffusione del progresso tecnologico, soprattutto nei settori in cui è concentrata per soddisfare le esigenze delle Forze Armate. Tra essi, quello dei radar, il cui sviluppo ha fortemente beneficiato di massicce ricerche e di consistenti commesse militari, o dei microprocessori, di cui il Pentagono fu negli anni Sessanta il principale acquirente nel mondo. In Italia, ad esempio, Finmeccanica svolge un ruolo trainante nelle *Key Enabling Technologies* (KET).

Di opinione opposta sono invece quanti sostengono che la R&S militare abbia esternalità negative sulla crescita economica e sull'innovazione industriale in campo commerciale, per l'effetto di *crowding-out*. Sottrarrebbe cervelli, fondi e attrezzature alla R&S civile. Tale considerazione non vale certamente per l'Italia, dato anche il livello di disoccupazione di giovani ricercatori e ingegneri. Altri ancora sostengono che la R&S militare avrebbe un'importanza solo marginale, essendo caratterizzata da inefficienze ed elevati costi, dovuti anche alla natura monopsonistica della committenza e a quella oligopolistica della fornitura. Gli Stati Maggiori sarebbero culturalmente portati a disinteressarsi dei costi, mentre richiederebbero alla R&S prestazioni qualitative – definite "barocche" da Mary Kaldor[7] – non corrispondenti a ragionevoli criteri di costo-efficacia e di rapidità di passaggio dalla fase ricerca e sviluppo a quella di produzione. Entrambe tali caratteristiche sono invece essenziali per i prodotti commerciali. Infine, gli *spin-off* potenziali sarebbero ridotti dalle tendenze proprie del complesso militare-industriale alla segretezza e alla separazione dagli altri settori industriali. Un esempio spesso citato al riguardo è quello dell'URSS e delle sue "città chiuse" della scienza militare. Ciò non avviene in Italia anche data la collaborazione esistente fra il principale gruppo industriale della Difesa, le università e il CNR, e il fatto che esso dedica parte della sua produzione al settore commerciale.

Tali valutazioni sono spesso influenzate da ideologie preconcette. Non sono validate da analisi empiriche, finalizzate a quantificare gli *spin-off* effettivi rispetto a quelli potenziali, né a stimare le esternalità

[6] A.C. Chu - Ching-Chong Lai, *On the Growth of Welfare Effects of Defense R&D*, "Journal of Public Economic Theory", vol. 14 (2012), n. 3, pp. 473-92.

[7] M. Kaldor, *The Baroque Arsenal*, New York, 1980.

positive nel settore civile che ha l'innovazione militare. Non confrontano i costi degli sviluppi *ad hoc* – o "dedicati" – con quelli degli *spin-in*, cioè dell'utilizzazione di tecnologie commerciali, né con quelli dell'acquisto *on the shelf* – cioè direttamente dal mercato civile – di componenti, di sub-assiemi o di equipaggiamenti completi (come per i già citati GPS giapponesi). Agiscono al riguardo anche le *lobbies* – presenti in tutti gli Stati che abbiano un'industria degli armamenti – e, soprattutto, la "mistica tecnologica" dominante in quasi tutti gli Stati Maggiori. Essa li induce a richiedere lo sviluppo di tecnologie non ancora mature e d'incerto successo, trascurando i maggiori costi e ritardi nella messa a punto dei prototipi, spesso del tutto incoerenti con le maggiori prestazioni così ottenute.

L'affermazione dell'esistenza di possibili *spin-off* costituisce comunque una carta importante, che viene "giocata" da tutti i Ministeri della Difesa per far approvare i loro programmi e requisiti tecnici e operativi di punta e ottenere i finanziamenti necessari a realizzarli.

La valutazione delle ricadute economiche e tecnologiche trascura solitamente un fatto che mi sembra lapalissiano e cui si è prima accennato: non ha senso parlare d'importanza o inefficienza della R&S militare e dei suoi *spin-off* – reali o presunti – essendo essi solo un'esternalità o, se vogliamo, un *bonus* o *by-product* della sicurezza, senza il quale non sono possibili stabilità politica e sociale e, quindi, benessere e crescita economica. Le armi – come già detto – non vengono costruite per i loro *spin-off,* ma perché servono a produrre sicurezza. Visto che vanno prodotte, tanto vale utilizzare al meglio, per l'innovazione del sistema-Paese, le tecnologie duali per esse sviluppate e trarne tutti i possibili vantaggi economici, comprese le esportazioni di armamenti. Queste ultime producono una diminuzione dei costi unitari dei sistemi d'arma approvvigionati per le proprie Forze Armate, data la maggiore serializzazione delle produzioni, e importanti ricadute sia politiche sia sulla bilancia commerciale.

Al riguardo, mi sia consentita una chiosa. Abbiamo sentito recentemente un Ministro vantarsi perché l'Italia non ha per anni esportato armamenti in Siria. Così facendo il nostro Paese ha anche perso la possibilità d'influenzare il comportamento del governo di Damasco. Le armi moderne richiedono una costante fornitura di parti di ricambio. Se si sono esportate, la minaccia di bloccarle rappresenta un efficace (anche sotto il profilo temporale) strumento di pressione, molto superiore all'imposizione di embarghi sull'esportazione di nuove armi.

Queste ultime saranno, infatti, comprate da un Paese che non aderisce all'embargo. Insomma, l'"autocastrazione" di decidere embarghi militari unilaterali è stata, nel caso siriano, molto simile ai "digiuni per la pace", volti a evitare interventi internazionali e lasciare i siriani liberi di massacrarsi "in pace", senza interferenze esterne. Beninteso, il non intervento ha le sue ragioni politico-strategiche. Il Vaticano intendeva difendere la presenza cristiana nel Paese dalla possibile vittoria dell'insurrezione sunnita, dominata dalle fazioni più radicali. Gli Stati Uniti, dal canto loro, non avevano alcun interesse a far terminare il conflitto. In esso, si massacrano qaedisti e filo-iraniani, entrambi avversari di Washington. È un classico esempio di "strategia bizantina", in cui si consegue un vantaggio strategico senza combattere, ma per il fatto che i propri nemici si combattono tra di loro.

R&S e spese militari sono inefficienti solo nella misura in cui il loro ammontare – o la loro ripartizione fra i vari settori di spesa e le varie Forze Armate – non corrispondono alle effettive esigenze della Difesa. Si tratta di valutazioni difficili, se non impossibili da fare con ragionevole affidabilità. Le spese sono soldi buttati via anche quando l'aumento dei costi di nuove tecnologie è superiore alla loro efficacia operativa. In tal caso, la pianificazione esce fuori controllo, come ha messo in evidenza l'Ambasciatore David Abshire, che ha criticato l'eccessiva sofisticazione dei sistemi d'arma americani per il rischio che comporta di produrre un "disarmo strutturale". Infatti, l'aumento dei bilanci della Difesa non può seguire quello dei costi unitari dei sistemi d'arma. Si tratta di un fatto fondamentale, soprattutto con i bilanci della Difesa oggi esposti a consistenti riduzioni in conseguenza della politica "d'austerità".

Come si è prima accennato, l'impatto della R&S militare sull'innovazione industriale dipende poi dalla sua entità rispetto a quella totale (sia privata che pubblica) di un Paese, e a quella relativa ai vari comparti tecnologici. Finanziamenti alla R&S militare possono costituire finanziamenti occulti "mirati" alle produzioni commerciali. Se venissero destinati direttamente alle industrie, il WTO protesterebbe per l'indebito *dumping* alle produzioni nazionali.

Nel dopo-Guerra Fredda, la percentuale della R&S militare rispetto a quella pubblica è diminuita notevolmente. Parimenti, la percentuale della R&S a finanziamento pubblico è diminuita rispetto a quella totale. Per quanto riguarda gli Stati Uniti, da due terzi rispetto alla R&S finanziata con fondi pubblici, come era nel 1960, la R&S

militare si è ridotta ad un quarto e da metà al 17% dell'entità totale – pubblica e privata – della ricerca scientifica e tecnologica nazionale.

Risulta evidente che la quantificazione economica degli *spin-off* sia sempre controversa. Certamente le ricadute sono maggiori quando esistono strutture, meccanismi e procedure per ottimizzare il trasferimento di tecnologie dal militare al civile. Negli Stati Uniti – con lo SDIO (*Strategic Defence Initiative Office*) – venne creata un'organizzazione per trasferire all'economia i risultati delle ricerche per le difese antimissile. Lo stesso avviene con le aziende di *spin-off* create dal CNR[8]. Lo SDIO corrispondeva non solo alla massiccia mobilitazione delle università, industrie e centri scientifici e tecnologici americani nello sviluppo delle tecnologie pre-competitive per lo "scudo spaziale", ma anche all'intenzione di consolidare la superiorità tecnologica globale dell'industria americana. C'è però da chiedersi se in altri contesti – soprattutto con industrie miste, con produzioni sia militari che civili e con ridotti fondi di R&S militare – sia conveniente creare un'organizzazione intersettoriale tanto complessa, oppure siano più convenienti rapporti flessibili fra le imprese e i centri di ricerca e le università, come in Italia avviene per esempio a Trento. Da notare che un'iniziativa simile a quella del CNR è stata decisa dal Presidente Obama per sostenere il suo programma di rilancio dell'industria manifatturiera negli Stati Uniti. Anche nel settore del *transfer* tecnologico, Finmeccanica svolge nel nostro "sistema-Paese" un ruolo di *driver*.

Un interessante studio – che affronta anche il problema degli *spin-off* collegandolo con le procedure seguite per gli approvvigionamenti – redatto per l'AREL da Fabio Pammolli, Andrea Paci e Massimo Riccaboni e dal titolo *Sicurezza, innovazione e crescita*[9], illustra l'impatto che assumono i vari modelli di *procurement* sulla creazione d'incentivi alla R&S e, di conseguenza, al trasferimento tecnologico dal militare al civile e, in generale, per l'innovazione del sistema-Paese.

[8] Cfr. http://www.cnr.it/sitocnr/IlCNR/Innovazione/Spinoff.html. Attualmente, il CNR ha promosso la costituzione di una rete di cinquantasei società di *spin-off*.

[9] F. Pammolli et al., *Sicurezza, innovazione e crescita*, Bologna, 2004.

R&S militare e suo *spin-off* sulle produzioni commerciali[10]

Il confine fra le tecnologie utilizzate dai sistemi militari più avanzati e i prodotti commerciali è estremamente poroso. Un crescente numero di tecnologie è duale. Le componenti sono spesso identiche, come lo è l'indotto, costituito prevalentemente da PMI, spesso altamente specializzate. I Ministeri della Difesa hanno convenienza ad acquisire le tecnologie dal commercio, anziché procedere a ricerche e sviluppi "dedicati" in proprio. Le prime: (i) costano meno; (ii) sono già state sperimentate spesso su larga scala, rendendo così possibile evitare lunghe e costose operazioni di validazione, nonché il rischio di fallimenti. Gli *spin-in* comportano però difficoltà e inconvenienti. Essi verranno esaminati in seguito.

La R&S militare ha subito ovunque sostanziali mutamenti negli ultimi cinquant'anni. Fino alla Prima Guerra Mondiale dominavano gli *spin-in.* La strategia, la tattica e soprattutto la logistica erano state grandemente influenzate dalle innovazioni civili; le ferrovie e la carne in scatola avevano modificato la logistica degli eserciti e la motorizzazione e l'aviazione si erano sviluppate pressoché contemporaneamente nei campi militare e civile. La crescita dell'industria chimica aveva consentito la produzione in massa di esplosivi e ne aveva ridotto il costo. La Rivoluzione Industriale del XIX secolo aveva provocato una vera e propria rivoluzione tecnologica militare. Basta ricordarne le principali tappe per rendersi conto dell'importanza dei mutamenti allora avvenuti: propulsione a vapore (1803); navi d'acciaio (1820); cartucce con capsula di rame (1814); telegrafo Morse (1832); telefono (1877); radio (1895); propulsione diesel (1892); motore a scoppio (1893); aumento della celerità di tiro sia delle armi portatili che delle artiglierie, con l'impiego di acciai più resistenti e polveri senza fumo e meno corrosive; nuovi esplosivi e propellenti (nitroglicerina, 1846; dinamite, 1866; melanite, 1880; cordite, 1890); primo volo

[10] Nella redazione di questo paragrafo si è fatto riferimento ai dati riportati in B. Hagelin, *Science and Technology-Based Military Innovation: the United States and Europe*, in *SIPRI Yearbook 2004*, Oxford, 2004, pp. 285-304; M. Brzoska, *Trends in Global Military and Civilian Research and Development (R&D) and Their Changing Interface*, Relazione presentata al Seminario 2007 dal Centro sulle Ricerche sulla Pace dell'Università di Amburgo; D.G. Paterson, *"Spin-off" and the Armament Industry*, "The Economic History Review", vol. 24 (1971), n. 3, pp. 463-68; C. Jean, *Ricadute tecnologiche sull'innovazione della ricerca e sviluppo in ambito militare*, "Italianieuropei", n. 1/2010.

aereo (1903), e così via. I servizi tecnici militari lavoravano in stretta collaborazione con le industrie e queste ultime con gli stabilimenti e gli arsenali militari, mentre le Forze Armate finanziavano la creazione dei settori industriali di loro interesse (basti pensare alle acciaierie di Terni, costruite con il sostegno della Marina, o alla localizzazione sul Tirreno d'importanti industrie di armamenti).

L'enorme sforzo effettuato durante la Prima Guerra Mondiale portò a un'interfaccia più stretta fra le industrie e le Forze Armate. È doveroso ricordare l'opera svolta dal Generale Dallolio, Ministro delle Armi e Munizioni, che per primo introdusse nell'industria italiana forme di rappresentanza sindacale per migliorare il rendimento degli operai attraverso la loro motivazione psicologica. Da allora, la R&S militare non fu finanziata più prevalentemente dall'industria, ma dai bilanci della Difesa, con una cooperazione sempre più organica fra i centri di ricerca militari, universitari e industriali.

Tale tendenza si accentuò dopo il 1945, anche perché il confronto strategico si spostò dalla quantità alla qualità delle forze. La tecnologia divenne la chiave sia della sicurezza che dell'economia. Fino al 1960-70, in genere le tecnologie militari erano più avanzate di quelle civili, in quasi tutti i principali settori. La R&S si riferiva all'intera gamma del *procurement* militare, strettamente coordinato con quello spaziale. Negli Stati Uniti, la percentuale della R&S militare sul totale dei fondi pubblici di ricerca superò il 60%. Centri di ricerca industriali e universitari venivano sostenuti dal Pentagono. Esso disponeva di finanziamenti quasi illimitati, tanto da consentirgli di finanziare in parallelo lo sviluppo di vari prototipi dello stesso sistema d'arma, in modo da poter attivare la concorrenza fra le imprese e poter scegliere il prototipo migliore. È quanto Pammolli *et al.* denominano la «maggiore capacità del sistema statunitense di combinare competizione ed innovazione, rispetto a quello europeo, caratterizzato da una rigida divisione del lavoro fra i diversi "campioni nazionali", specializzati in attività distinte della filiera di ricerca e produzione, con rischi evidenti, in termini di produttività, *leadership* tecnologica e propensione all'investimento in R&S»[11]. Con l'eccezione della Francia e del Regno Unito, la produzione degli armamenti in Europa si basò grandemente su *spin-in* e su importazioni di tecnologia dagli Stati Uniti. In Italia,

[11] Pammolli et al., *op. cit.*; Alic et al., *op. cit.*

Finmeccanica svolse però un ruolo trainante, soprattutto nell'aerospaziale e nell'elettronica avanzata.

La prevalenza dei finanziamenti della R&S militare su quella civile durò per una ventina di anni, nel periodo in cui era ritenuto probabile che la Guerra Fredda si trasformasse in "calda". Poi, essa si attenuò progressivamente, non perché fossero stati diminuiti i finanziamenti della R&S militare, ma per l'enorme aumento degli sforzi d'innovazione nel settore civile, dovuto alla necessità dei Paesi industrializzati di salvaguardare la loro competitività con innovazioni di prodotto in un mondo divenuto ipercompetitivo e di fronteggiare così la concorrenza dei Paesi emergenti, avvantaggiati dal basso costo della loro manodopera. Le tecnologie sviluppate in campo civile divennero spesso più avanzate di quelle militari o, comunque, in grado di soddisfare le esigenze delle Forze Armate che, per loro natura, tendono ad acquisire equipaggiamenti più competitivi di quelli dei possibili avversari. Con la globalizzazione, la competizione tecnologica in campo civile mutuò talune caratteristiche tradizionali da quello militare. Le tabelle che seguono dimostrano tale mutamento. Spiegano, altresì, perché gli Stati Uniti continuino a ritenere che la loro superiorità economica mondiale dipenda anche da quella della loro tecnologia militare, che garantisce la possibilità di essere "guardiani" (seppure sempre più riluttanti) di un ordine a loro conveniente.

Tabella 1 – Percentuale della R&S militare finanziata dal bilancio federale USA rispetto al totale nazionale della R&S

	1960	1970	1980	1990	2000
Percentuale R&S militare nel bilancio federale su totale fondi pubblici di R&S	81%	53%	47%	40%	24%*
Entità R&S militare nel bilancio (mld.$ 2000)	34	29	25	50	36*
Spese R&S totali (Stato+industria) (mld.$ 2000)	65	95	117	186	267

* Nel 2004, saliti a 50 mld ($ costanti 2000), pressoché immutati nel bilancio 2010
Fonte: *US National Science Foundation Indicators 2006*, Washington, DC, 2006, all'indirizzo Internet: http://www.nsf.gov/statistics/seind06/append/c4/at04-03.pdf.

Dalla Tabella 1 si rileva come:

– I finanziamenti della R&S militare a carico del bilancio federale abbiano subito una forte riduzione percentuale.

– Pur con oscillazioni coerenti con i cicli di riarmo, l'entità dei fondi allocati alla R&S militare sia rimasta praticamente costante.
– Le spese totali per R&S negli Stati Uniti si siano più che quadruplicate in quarant'anni, mentre sono rimaste costanti quelle per la R&S militare.
– L'importanza della R&S civile, già massiccia, crescerà ancora nel XXI secolo. In altre parole, gli *spin-in* saranno sempre più importanti degli *spin-off*, anche in relazione ai tempi e costi necessari per la R&S dedicata. Ciò non toglie che ogni valutazione debba essere frutto di studi empirici, data la differenza delle strutture e dei fondi disponibili per la R&S nei vari Paesi.

Tabella 2 – Dati sulla R&S, Paesi vari (2004)

	Spese in R&S (mld $)	Percentuale finanziata dalle imprese	Percentuale finanziata con fondi pubblici	**Spese in R&S militare (mld $)**	Percentuale R&S militare su R&S totale	Percentuale R&S militare su totale R&S finanziata con fondi pubblici
Francia	**39,7**	51	39	**3,5**	9	23
Germania	**58,7**	67	30	**1,0**	2	6
Italia	**17,7**	43	51	**0,4**	2	4
Giappone	**112,7**	75	18	**1,0**	1	5
Regno Unito	**33,7**	44	31	**3,4**	10	32
USA	**312,5**	64	31	**54,1**	17	56
UE	**211,3**	54	36	**11,2**	5	15
Cina	**102,6**	60	30	**5,0**	5	16
Russia	**16,5**	31	61	**4,0**	24	40
Mondo	**850,0**	60	31	**85,0**	10	33

Fonte: OECD, *Main Science and Technology Indicators*, Paris, 2005; European Commission, *Key Figures 2003-2004*; Brussells, 2005; *SIPRI Yearbook 2006*, Oxford, 2006[12].

[12] Per dati aggiornati sulla situazione italiana cfr. A. Marrone, *Defense Spending in Europe in Light of Economic Crisis*, "IAI Working Paper", n. 12/27, Roma, 2012; M.G. Barone, *European Defense Industry's Decreasing Competitiveness?*, "International Security Observer", 6.9.2013; M. Nones, *Le quattro attività strategiche chiave*, Roma, 2012. Sulla situazione europea cfr. European Parliament, Directorate General for External Policy Department, *The Development for a European Defense, Technological and Industrial Base (EDTIB)*, Brussels, 2013. Per una realistica prospettiva del futuro dell'UE cfr. F. Heisbourg, *La fin du rêve européen*, Paris, 2013.

Dalla Tabella 2 risultano:

– La posizione dominante degli Stati Uniti nel campo della R&S sia civile che militare, anche se i fondi allocati dalla Cina per la R&S civile dimostrano la volontà del Paese di colmare rapidamente il divario tecnologico esistente con l'Occidente; non si conosce l'entità dei finanziamenti cinesi alla R&S militare.
– L'UE, con un PIL di poco superiore a quello degli Stati Uniti, ha destinato alla R&S militare fondi pari solo a un quinto di quelli statunitensi; i progetti comuni europei, dal canto loro, non superano il 15% dell'investimento militare nell'UE.
– La posizione particolarmente anomala (e critica) dell'Italia, rispetto agli altri Paesi industrializzati, malgrado il nostro Paese sia il secondo produttore manifatturiero in Europa e il quinto nel mondo.
– L'importanza assolutamente preminente – con le eccezioni di Stati Uniti, Francia, Gran Bretagna, Israele e Russia [ai quali va aggiunto Israele] – della ricerca civile rispetto a quella militare. Quindi, il problema relativo agli *spin-off* va riportato alle sue reali dimensioni, soprattutto nei Paesi come l'Italia e la Germania, in cui i fondi dedicati alla R&S militare sono molto ridotti (Finmeccanica destina però alla R&S l'11% del proprio fatturato e copre il 6,6% della spesa totale R&S in Italia).
– Gli Stati Uniti possiedono un'enorme superiorità al mondo nella R&S militare, cui devolvono fondi pari alla metà/due terzi del totale mondiale; i finanziamenti del settore sono rimasti, più o meno, al livello della Guerra Fredda, mentre negli altri Paesi hanno subito riduzioni anche del 50%.
– Negli Stati Uniti, la R&S militare è pari a circa il 17% del totale dei fondi di ricerca, mentre nella media dei paesi OCSE tale percentuale si riduce al 3%.
– Sicuramente, sulla minore rilevanza della R&S militare, hanno influito sia la riduzione delle tendenze al segreto (anche per i controlli più intrusivi esercitati dai Parlamenti) sia le privatizzazioni, sia una maggiore sensibilità alle valutazioni costo/efficacia da parte delle Forze Armate.

La valutazione dell'efficienza e dei rendimenti interni ed esterni della R&S militare – e anche di quella civile, nonostante la crescente qualità degli *Office of Technological Assessment* – è, come ricordato,

estremamente difficile[13]. La tendenza comunque è chiara: la R&S militare si concentra sempre più sui settori che non hanno un'utilizzazione commerciale, sulle tecnologie d'integrazione sistemica proprie della *network centric warfare* e su quelle non ancora mature, ad es. nano-tecnologie e robotica avanzata. Interessanti prospettive si aprono poi alla R&S militare nel settore della *cyberwarfare* e della difesa civile (*homeland security*).

Il problema degli *spin-in*[14]

Come gli s*pin-off,* gli *spin-in,* cioè l'utilizzazione in campo militare delle innovazioni introdotte in campo commerciale, sono sempre esistiti. La globalizzazione, con l'ingresso nel mercato mondiale di Potenze emergenti con enormi capacità competitive specie nelle fasce basse del manifatturiero, per il basso costo della loro manodopera, ha stimolato negli Stati industrializzati l'innovazione scientifica e tecnologica. L'"ipercompetizione" ha avuto sulle tecnologie commerciali un effetto simile a quello che i grandi conflitti hanno avuto su quelle della produzione di armamenti. Ne è risultata un'enorme accelerazione dello sviluppo tecnologico civile e un aumento delle risorse a questo dedicate, in media, quadruplicate in vent'anni. I confini fra le tecnologie militari e quelle commerciali si sono erosi. Le tecnologie sono sempre più duali. Soprattutto nel campo dell'elettronica e dello spazio, le ricerche e sviluppi militari e commerciali sono praticamente identici. Ciò ha influito sulle stesse strutture delle industrie degli armamenti, anche perché l'utilizzazione di tecnologie commerciali, ampiamente diffuse e sperimentate, riduce – come già affermato – i costi e i rischi di sviluppi "dedicati".

Beninteso, gli *spin-in* comportano difficoltà e problemi da superare. I principali riguardano l'arco temporale. I programmi di R&S commerciali sono spesso focalizzati sul miglioramento di tecnologie già mature, che consentono l'utilizzazione dei loro risultati in un arco temporale ridotto. In campo commerciale, la rapidità è essenziale, così come lo è la riduzione dei costi. Tendenzialmente, in campo militare si tende, invece, a utilizzare tecnologie più innovative, che possano garantire la superiorità qualitativa dei propri armamenti per un lungo

[13] Cfr. Prometeia - Oxford Economics, *op. cit.*

[14] Cfr., in particolare, l'approfondita analisi di Dunne - Braddon, *op cit.*

periodo di tempo, senza procedere cioè di continuo a modifiche dei sistemi montati sulla stessa piattaforma, a mano a mano che essa subisce ammodernamenti durante la sua vita operativa.

Ciò presenta grosse difficoltà in relazione alla rapidissima evoluzione delle tecnologie. In campo elettronico, ad esempio, esse hanno un ciclo di rinnovamento di circa diciotto mesi. Ciò comporta anche il fatto che un sistema d'arma impieghi componenti che non sono più in produzione commerciale, a meno che nei contratti della Difesa non si preveda l'obbligo per le ditte fornitrici di mantenerne la capacità produttiva o che si approvvigionino *stock* adeguati a soddisfare le esigenze per tutto il periodo in cui tale componente verrà impiegata, prima di essere sostituita da una nuova. Tale rapida obsolescenza delle componenti elettroniche non è facilmente superabile, data la diminuzione dell'efficienza che si produce in un sistema, sempre composto da un insieme di tecnologie, quando si deve procedere alla sostituzione di una di esse.

I vantaggi degli *spin-in* vengono così in parte annullati e il ciclo di rinnovamento degli interi sistemi accelerato. Si accentuano, per tale ragione, i motivi che hanno indotto l'Ambasciatore Abshire a prevedere un disarmo strutturale, a causa dell'aumento dei costi unitari dei sistemi d'arma, e Mary Kaldor a criticare la tendenza ad accrescere ancora il carattere "barocco" dei moderni armamenti.

Considerazioni conclusive

In molti Paesi, la R&S militare – dopo gli anni più "caldi" della Guerra Fredda – ha visto diminuire la propria importanza sia per i maggiori fondi messi a disposizione della R&S civile, sia per l'aumento delle tecnologie "duali" e dei conseguenti *spin-in,* nonché di componenti di possibile acquisto *on the shelf*, sia per la lievitazione dei costi dei maggiori programmi militari e, quindi, per la minore disponibilità delle Forze Armate a finanziare lo sviluppo di tecnologie non ancora mature, procedendo a ricerche "dedicate" anche per tecnologie duali.

Questo non toglie che gli *spin-off* – che, come si è ricordato, rappresentano un *bonus* per l'innovazione dell'intero sistema industriale – vadano utilizzati nel modo più efficace e non solo all'interno delle industrie per la Difesa e del loro indotto. Oltre a realizzare un beneficio per la società, gli *spin-off* rendono compatibili con l'economia un maggiore livello di spesa militare. La loro efficacia, cioè l'utilizzazione

ottimale del loro potenziale, è resa possibile dall'esistenza di un'efficace interfaccia fra militare e civile, realizzata in Europa con imprese miste, non specializzate solamente nelle produzioni militari. Ha contribuito a migliorare la situazione anche la scomparsa delle barriere ideologiche e culturali prevalenti nel corso della Guerra Fredda. È stata utile, al riguardo, anche la creazione – ad esempio, da parte del CNR, con il concorso di Finmeccanica – di imprese specializzate nello *spin-off*, che rendono disponibili alle industrie i risultati delle ricerche effettuate nell'ambito dei vari centri di tale ente e delle università. In Italia, tale funzione di *driver* dello sviluppo tecnologico dell'intera industria nazionale è stata rafforzata dal dominio di Finmeccanica nelle produzioni a più alta tecnologia. Gli *spin-off* sono, infatti, più rilevanti per le produzioni a tecnologia più avanzata rispetto a quelle a tecnologia media o bassa.

Come affermano le più volte citate ricerche dell'AREL e di Prometeia per Finmeccanica, perché lo *spin-off* sia significativo, i fondi dedicati alla R&S nei bilanci della Difesa devono avere una certa consistenza. Nel caso italiano, tale presupposto non esiste, anche se è parzialmente neutralizzato dalla centralità di Finmeccanica e dal suo impegno nel campo dell'innovazione. È questo il motivo per il quale una considerevole aliquota di fondi della R&S militare sono allocati in Italia al Ministero dello Sviluppo Economico. È poi anche uno dei motivi per cui il nostro Paese – dopo la Francia – è il maggior utilizzatore, nell'ambito della *European Defence Agency*, dei fondi di R&S militare, che rappresentano un'aliquota non trascurabile (almeno per l'Italia) dei fondi pubblici della R&S per la Difesa. Essi derivano dalle decisioni, adottate a Lisbona nel 2000, di promuovere l'innovazione e la crescita tecnologica dell'industria europea, al fine di metterla in condizioni di competere nel mondo globalizzato[15].

[15] E. Jacovizzi, *Toward a More Competitive and Efficient Defense and Security Sector*, "Europae. Rivista di Affari Europei", 17.10.2013.

Sanzioni economiche e sicurezza internazionale: costi nascosti e qualche paradosso

di Gianluca Pastori

Abstract *– The quest for non-military tools to solve political crisis is a recurring ambition of States and the international community, particularly in times of increasing prosperity or latent difficulty. In both contexts, it is implicit the idea that, firstly, the widespread use of non-military instruments is less politically divisive at the domestic level and, secondly, that these instruments can join greater consensus inside the international community. In analytical terms, a credible and shared evidence that the economic lever provides a real political effectiveness has not yet been provided. By contrast, after the end of the Cold War economic sanctions have been adopted in several crises, on the assumption that they could really be effective and efficient. What scholars must still identify, however, are some preliminary and clear-cut guidelines to assess the success (or the failure) of economic sanctions and their direct and indirect costs that have on those who decide to use them.*

La ricerca di strumenti per la soluzione non militare delle crisi costituisce un'ambizione ricorrente degli Stati e della comunità internazionale. Versione minore dell'opzione kantiana della "pace perpetua", essa rappresenta, sotto certi aspetti, una parte del più ampio sforzo con cui «[l]o Stato, che pure si propone e si realizza quale unico soggetto della politica, è sospinto ... dalla sua stessa natura e conformazione a 'normalizzare' la politica e a tentare di risolverla in una serie di modalità giuridiche»[1]. Quest'ambizione – la cui rappresentazione forse più iconica può essere ritrovata nella formulazione del Patto Briand-Kellogg (1928)[2] – emerge periodicamente – e con particolare insistenza – nel

[1] G. Miglio, *Oltre Schmitt*, in AA.VV., *La politica oltre lo Stato: Carl Schmitt*, Venezia, 1981, ora in G. Miglio, *Le regolarità della politica. Scritti scelti raccolti e pubblicati dagli allievi*, vol. II, Milano, 1988, pp. 751-60 (753).

[2] Più propriamente: "Trattato generale di rinuncia alla guerra come strumento di politica nazionale", siglato a Parigi, il 27 agosto 1928. Il testo completo del trattato nelle due lingue ufficiali – francese e inglese – è, fra gli altri, in Société des Nations,

corso del XX secolo, configurandosi come una sorta di contraltare ideale al proliferare dei conflitti che caratterizza quella che un autore ha voluto etichettare come «l'età della violenza»[3].

Non stupisce che siano soprattutto i momenti di crescente benessere o di difficoltà più o meno latente quelli in cui lo sforzo di individuare modi alternativi di affrontare le crisi internazionali appare più intenso. Nel primo caso, l'obiettivo è ridurre i costi materiali di dispositivi militari considerati ormai non necessari. In questo senso, la crescente integrazione delle economie e dei mercati che ha caratterizzato l'ultimo torno del XX secolo e l'inizio di quello successivo ha concorso all'affermarsi di una visione largamene illusoria, secondo cui la nuova divisione del lavoro internazionale avrebbe finito *de re ipsa* per ridurre le ragioni della conflittualità fra gli Stati. Nel secondo caso, l'obiettivo è contenere la spesa per dispositivi militari considerati troppo dispendiosi, e accusati di sottrarre risorse a impieghi ritenuti più proficui o socialmente opportuni: la tradizionale dicotomia "burro o cannoni", di volta in volta declinata in forme diverse nei vari contesti storico-politici.

In un caso e nell'altro è implicita una convinzione comune: l'idea, cioè, che il ricorso generalizzato a strumenti non militari risulti non solo più conveniente in termini economici, ma anche meno politicamente divisivo sul piano interno, e capace di aggregare maggiore consenso su quello internazionale. Riguardo al tema specifico delle sanzioni economiche[4], l'ipotesi della loro desiderabilità sembra, inoltre, essere sostenuta da considerazioni di carattere congiunturale. Nei momenti di congiuntura favorevole – osservano i fautori di tale strumento – l'esclusione del Paese-bersaglio (*target*) dal sistema degli scambi internazionali imporrebbe a quest'ultimo oneri aggiuntivi, legati alla mancata partecipazione al processo di crescita dei mercati. Allo stesso modo, nei momenti di congiuntura sfavorevole, un

Recueil des Traités et des Engagements internationaux enregistrés par le Secrétariat de la Société des Nations, vol. 94/1-4, n. 2137, s.l. [Lausanne], 1929, pp. 57-64.

[3] N. Ferguson, *XX secolo. L'età della violenza. Una nuova interpretazione del Novecento*, trad. it., Milano, 2008; per il mercato anglosassone il titolo del volume era *The War of the World. History's Age of Hatred* (London, 2006).

[4] Per un'introduzione sintetica al tema delle sanzioni economiche, utile anche come contributo definitorio rispetto ad alcuni termini usati nelle prossime pagine, cfr. K.A. Elliott - G.C. Hufbauer - B. Oegg, *Sanctions*, in D.R. Henderson (ed.), *The Concise Encyclopedia of Economics*, 2nd ed., 2008, all'indirizzo Internet: http://www.econlib.org/library/Enc/Sanctions.html.

meccanismo simile ne rallenterebbe/ostacolerebbe le possibilità di ripresa, imponendo anche in questo caso un onere aggiuntivo a carico del destinatario dei provvedimenti.

Un rimedio pacifico, silenzioso e letale?

Date queste premesse, non stupisce che, nella prima metà degli anni Novanta, in un'epoca caratterizzata dalla diffusa euforia per la "fine della Guerra Fredda" e all'apogeo del sogno irenista della "fine della Storia"[5], lo strumento economico – in particolare quello sanzionatorio – abbia conosciuto un picco d'interesse scientifico e un rilancio sul piano operativo, sia in ambito ONU, sia a livello della "diplomazia coercitiva" occidentale. Lo stesso evento-simbolo del "nuovo ordine mondiale" patrocinato dall'amministrazione di George H.W. Bush (1988-92), la gestione multilaterale della crisi aperta dell'invasione irachena del Kuwait nell'agosto 1990, trova il proprio primo elemento qualificante nell'imposizione delle misure sanzionatorie adottate dal Consiglio di Sicurezza ONU con la risoluzione 661 (1990). In tale contesto, scopo dichiarato dell'intervento era «porre fine all'invasione e all'occupazione del Kuwait da parte dell'Iraq e di ripristinare la sovranità, l'indipendenza e l'integrità territoriale del Kuwait», anche alla luce del mancato rispetto, da parte irachena, di quanto previsto dalla precedente risoluzione 660 (1990)[6]. L'assunto di fondo era che – come a suo tempo sostenuto dal Presidente Wilson – «il rimedio economico, pacifico, silenzioso e letale» delle sanzioni potesse costituire uno strumento efficace, capace di «imporre una pressione ... cui ... nessuna nazione moderna può resistere», per orientare nel senso desiderato la vita della comunità internazionale e per correggere,

[5] Su questo, riferimento obbligato è F. Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, New York, 1992 (trad. it., *La fine della storia e l'ultimo uomo*, Milano, 1996); come noto, il volume riprende e amplia idee esposte in un precedente lavoro: Id., *The End of History?*, "The National Interest", n. 16, 1989, pp. 3-18; per una rilettura recente della questione alla luce di quelli che sono stati gli avvenimenti successivi cfr. E. Glaser, *Bring Back Ideology: Fukuyama's "End of History" 25 Years On*, "The Guardian", 21.3.2014, all'indirizzo Internet: http://www.theguardian.com/books/2014/mar/21/bring-back-ideology-fukuyama-end-history-25-years-on.

[6] Per il testo di tutte le risoluzioni citate cfr. http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/index.shtml.

all'interno di questa, una serie più o meno lunga di comportamenti considerati pericolosi o, comunque, "devianti"[7].

Negli anni successivi, gli esiti deludenti dell'esperienza irachena (durata, nelle diverse forme, fino alla conclusione della campagna militare del 2003[8]), uniti alle pesanti critiche e dalle diffuse accuse di malversazione che avrebbero accompagnato la gestione del parallelo programma ONU "Oil for Food"[9], avrebbero contribuito non poco a raffreddare l'interesse per il tema delle sanzioni e del loro utilizzo come strumento di gestione e soluzione delle crisi. Nel corso degli anni Novanta e nel primo torno del decennio successivo, tuttavia, tale strumento sarebbe stato ampiamente e ripetutamente impiegato. Ad esempio, nei confronti delle repubbliche dell'ex Jugoslavia, dell'Afghanistan, del Pakistan, della Cina, di vari Stati africani (Kenya, Zaire, Sudan, Angola, Nigeria, Rwanda...) e dell'America latina (El Salvador, Guatemala, Colombia, Paraguay, Perù, Ecuador...); dell'URSS e di alcuni Stati successori (Turkmenistan, Kazakhstan, Ucraina, Lettonia...) e, in alcuni casi, di Paesi europei (Francia e Italia), seppure, in questi ultimi casi, con finalità più limitate e, di norma, a scopo soprattutto di ritorsione. Escludendo il caso iracheno, lo studio forse più ampio e sistematico sull'impatto dei provvedimenti sanzionatori, sintetizza questa esperienza individuando cinquantacinque interventi avviati nel

[7] La citazione è in S.K. Padover (ed.), *Wilson's Ideals*, Washington, DC, 1942, p. 108. Per esteso: «A nation that is boycotted is a nation that is in sight of surrender. Apply this economic, peaceful, silent, deadly remedy and there will be no need for force. It is a terrible remedy. It does not cost a life outside the nation boycotted, but brings a pressure upon the nation which, in my judgment, no modern nation could resist».

[8] *Resolution 1483 (2003). Adopted by the Security Council at its 4761st meeting, on 22 May 2003*, S/RES/1483 (2003), all'indirizzo Internet: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1483%282003%29.

[9] Sul programma "Oil for Food" cfr. le indicazioni disponibili alla pagina Internet del programma stesso: http://www.un.org/Depts/oip/; sui suoi fondamenti legali cfr. il testo delle risoluzioni 706 (1991) e 712 (1991), all'indirizzo Internet: http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/index.shtml; sulle malversazioni che avrebbero segnato l'implementazione del programma cfr., per tutti, i quattro volumi del rapporto finale dell'*Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-for-Food Programme*, ora all'indirizzo Internet: http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=13545.

periodo 1990-2000, con un tasso di successo almeno parziale del 34% sul totale dei 174 casi analizzati nel periodo 1914-2000[10].

Non stupisce, quindi, che oggi – in una fase in cui, in molti Paesi occidentali, si sta assistendo a un chiaro ripensamento dei criteri che hanno presieduto sinora alla quantificazione dei bilanci per la Difesa – lo strumento economico sia stato riproposto da varie parti come un'alternativa credibile ed efficace all'azione diretta sul campo. Questo processo – avviato intorno alla metà degli anni Novanta con l'emergere dei primi casi di sanzioni "intelligenti" (*smart*) o "mirate" (*targeted*) quale risposta ai limiti evidenziati dall'esperienza irachena – si è consolidato nel corso del tempo, in particolare con riferimento ai presunti benefici che tale tipo di sanzioni avrebbe avuto nel contenere le ambizioni nucleari iraniane e nello spingere il governo di Teheran al tavolo delle trattative[11]. I fautori di questo strumento sostengono, fra l'altro, che le nuove sanzioni "intelligenti" consentono di conseguire gli obiettivi desiderati con costi umani e materiali assai inferiori sia – *ça va sans dire* – rispetto a quelli di un intervento militare, sia rispetto a quelli di un intervento sanzionatorio tradizionale (tanto in forma di *comprehensive sanctions*, o sanzioni "universali", quanto in forma di *selective sanctions*, o sanzioni "selettive"). Tutto ciò senza sottrarre (troppe) risorse a impieghi più desiderabili e/o redditizi, e con il beneficio accessorio di non necessitare, per essere la loro implementazione,

[10] G.C. Hufbauer - J.J. Schott - K.A. Elliot - B. Oegg, *Economic Sanctions Reconsidered*, terza ed., Washington, DC, 2007 (prima ed., G.C. Hufbauer - J.J. Schott, assisted by K.A. Elliot, *Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy*, Washington, DC, 1985; il progetto trae origine da un lavoro ancora precedente: G.C. Hufbauer - J.J. Schott, assisted by K.A. Elliott, *Economic Sanctions in Support of Foreign Policy Goals*, Washington, DC, 1983); per l'elenco dei casi analizzati cfr. *ibi*, pp. 20-33 (pp. 29-32 per il periodo 1990-2000; pp. 34-38 per il periodo post-2000, non incluso nella base dati); per i risultati cfr. *ibi*, pp. 158-60 (158).

[11] Sul caso iraniano cfr., fra gli altri, M. Jacobson - M. Dubowit, *Smart Sanctions Can Work Against Iran*, "The Wall Street Journal", 13.8.2009; più recentemente, cfr. A. Nader, *Smart Sanctions*, "Foreign Policy", 26.9.2012, e J. Cassidy, *Iran Nuke Deal: Do Economic Sanctions Work After All?*, "The New Yorker", 25.11.2013; *contra* cfr., ad es., J. Gordon, *"Smart Sanctions" on Iran are Dumb*, "Foreign Policy in Focus", 9.9.2010, e Id., *UN Sanctions on Iran: The Dance of Mutual Deniability*, Tufts University, The Fletcher Forum of World Affairs, 27.3.2013, all'indirizzo Internet: http://www.fletcherforum.org/2013/03/27/gordon/; nello stesso senso cfr. anche S. Jenkins, *Whether it's North Korea or Iran, sanctions won't work*, "The Guardian", 13.2.2013, all'indirizzo Internet: http://www.theguardian.com/commentisfree/2013/feb/13/west-loves-sanctions-not-much-dictators.

di dispositivi permanenti di controllo e verifica, o meglio: di necessitare di dispositivi di controllo e verifica limitati, poco invasivi, e in molti casi adattabili al caso specifico partendo da strutture preesistenti. Infine, la crescente de-materializzazione dell'economia e della ricchezza, unita al maggiore peso assunto dalle transazioni finanziarie nell'attuale sistema degli scambi internazionali, favorirebbe il ricorso a questo genere di strumenti e ne accrescerebbero l'efficacia, rendendo – in una certa misura – superflua la sorveglianza "fisica" delle rotte commerciali, che, al contrario, rappresentava un correlato frequente (e assai oneroso) degli embarghi "tradizionali"[12].

Nonostante le (parziali) riserve, avanzate anche da alcuni fra i loro primi fautori[13], le sanzioni "mirate" hanno quindi acquisito una crescente popolarità. Oltre che nel caso (già citato) dell'Iran, esse sono state applicate, in varie forme, fra gli altri contro il Rwanda (1994-95); le forze dell'UNITA in Angola (1997-99); la Somalia (1998-), la Serbia e il Montenegro (1992-95; 1998-2001); la Corea del Nord (2006-); la Libia di Mu'ammar Gheddafi alla vigilia dell'intervento NATO (2011), la Siria di Bashar al-Asad (2011-) e, più recentemente, la Russia di Vladimir Putin, quale risposta alla sua politica nei confronti degli avvenimenti ucraini (2014-). Esse sono state inoltre invocate contro un lungo elenco di soggetti individuali, nel quadro delle

[12] Una misura dell'impegno che può richiedere questo tipo di sorveglianza è data, ad es., dai dati relativi all'operazione congiunta NATO-UEO *Sharp Guard* (dal 22 novembre 1992 al 15 giugno 1993 condotta separatamente delle due organizzazioni, rispettivamente sotto il nome di *Maritime Guard* e *Sharp Fence*) per l'implementazione e il monitoraggio dell'embargo contro le repubbliche della ex Jugoslavia imposto dalle risoluzioni 757 (1992) ss. del Consiglio di Sicurezza ONU. Nel quadro di tale missione, fra il 22 novembre 1992 e il 18 giugno 1996 (data di termine delle attività), furono interrogate, infatti, 74.192 unità mercantili; abbordate e ispezionate in mare 5.951 unità e dirottate e ispezionate in porto altre 1.480 unità. Tali risultati furono conseguiti con il coinvolgimento delle forze di quattordici Paesi (Belgio, Canada, Danimarca, Francia, Germania, Grecia, Italia, Norvegia, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Spagna, Turchia e Stati Uniti), e con un totale di 19.699 giorni/unità di mare, 7.151 sortite dei veivoli da pattugliamento marittimo e 6.174 sortite degli apparecchi AWACS, operanti dalle basi di Action, Aviano, Avord, Geilenkirchen, Trapani e Waddington.

[13] Cfr., ad es., G.C. Hufbauer - B. Oegg, *Targeted Sanctions: A Policy Alternative?, Paper for a symposium on "Sanctions Reform? Evaluating the Economic Weapon in Asia and the World", February 23, 2000*, Peterson Institute for International Economics, Washington, DC, ora all'indirizzo Internet: http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?ResearchID=371.

misure adottate dalle Nazioni Unite e della comunità internazionale dopo gli attacchi dell'11 settembre (2001). Pur rappresentando una novità solo relativa (alcuni autori inquadrano le sanzioni dalla Società delle Nazioni contro il regime fascista nel 1935-36 nella categoria delle *smart sanctions*, così come, ad esempio, quelle dagli Stati Uniti contro il Giappone nel 1940-41, o quelle adottate dalla comunità internazionale contro il Sudafrica fra il 1962 e il 1993, seppure molti di questi casi siano liminali al più consueto modello delle sanzioni "selettive"[14]), esse sono infine state fatte proprie da un ampio spettro di soggetti, che spazia dai singoli Stati (Stati Uniti *in primis*, per i quali le *smart sanctions* costituiscono l'evoluzione «delle politiche storiche del Ventesimo secolo, che hanno escluso la Cuba di Castro dall'economia globale e bloccato il petrolio iraniano nel 1979, dopo l'occupazione dell'Ambasciata americana a Teheran»[15]), alle Nazioni Unite, alle organizzazioni regionali come l'Unione Europea e l'Unione Africana.

Questo successo "di pubblico" non ha, comunque, corrisposto all'emergere di un vero consenso intorno al tema centrale dell'efficacia dello strumento sanzionatorio. Con riferimento al tema specifico delle "sanzioni mirate" è stata, anzi, evidenziata ripetutamente l'esistenza di un possibile *trade off* fra la due dimensioni che dovrebbero caratterizzarle: l'efficacia nel conseguire l'obiettivo loro assegnato (i.e., la capacità di "mordere" realmente gli interessi del *target*, costringendolo ad adottare il corso d'azione desiderato dal/dai *sender*) e la capacità di farlo senza ricadute "sgradite" nelle sfera dei diretti umani, ossia garantendo un'adeguata tutela alla popolazione civile del *target* stesso, normalmente estranea agli obiettivi perseguiti dalla comunità internazionale. In questo senso, sebbene alcuni contributi abbiano messo in

[14] Cfr., ad es., l'elenco in Hufbauer - Oegg, *op. cit.*; cfr. anche Hufbauer - Schott - Elliot - Oegg, *op. cit.*, pp. 138 e ss.; sullo specifico del caso italiano cfr. anche G.W. Baer, *Sanctions and Security: The League of Nations and the Italian-Ethiopian War, 1935-1936*, "International Organization", vol. 27 (1973), n. 2, pp. 165-79, e, più recentemente, C.A. Ristuccia, *The 1935 Sanctions against Italy: Would Coal and Oil Have Made a Difference?*, "European Review of Economic History", vol. 4 (2000), n. 1, pp. 85-110.

[15] *Smart Sanctions: Confronting Security Threats with Economic Statecraft. Remarks, Jose W. Fernandez, Assistant Secretary, Bureau of Economic and Business Affairs, San Francisco, CA, July 25, 2012*, all'indirizzo Internet: http://www.state.gov/e/eb/rls/rm/2012/196875.htm.

dubbio l'esistenza di questo *trade off*[16], non stupisce che il *focus* della letteratura si concentri, da una parte, sulle condizioni che favoriscono l'incisività dello strumento sanzionatorio, dall'altra sui modi per migliorarne la selettività, nella prospettiva di giungere – attraverso tale processo – all'elaborazione di un sistema di *smarter smart sanctions*, capace di portare chiarezza nelle principali aree di incertezza associate al modo in cui le sanzioni economiche sono, oggi, formulate e gestite[17]. Richiamando le parole dell'ex Segretario Generale dell'ONU, Kofi Annan: «It is not enough merely to make sanctions 'smarter,' the challenge is to achieve consensus about the precise and specific aims of the sanctions, adjust the instruments accordingly and then provide the necessary means»[18].

L'ambiguo giudizio sulle sanzioni

Il dibattito intorno a questi punti ha alimentato, già dai tardi anni Sessanta, un'ampia letteratura, che parte dai lavori (per molti aspetti seminali) di Johan Gatlung[19] e si consolida soprattutto fra la fine degli anni Settanta e la prima metà del decennio successivo, anche alla luce delle osservazioni di David Baldwin[20], sebbene «lo studio dell'*economic*

[16] Cfr., ad es., E. Shagabutdinova - J. Berejikian, *Deploying Sanctions while Protecting Human Rights: Are Humanitarian "Smart" Sanctions Effective?*, "Journal of Human Rights", vol. 6 (2007), n. 1, pp. 59-74.

[17] Su questi aspetti cfr. P.L. Fitzgerald, *Smarter "Smart" Sanctions*, "Penn State International Law Review", vol. 26 (2007), n. 1, pp. 37-53; cfr. anche J. Matam Farrall, *United Nations Sanctions and the Rule of Law*, Cambridge, 2007, spec. pp. 133 e ss.

[18] Cit. in J. Stephanides, *Foreword*, in D. Cortright - G.A. Lopez (eds.), *Smart Sanctions: Targeting Economic Statecraft*, Lanham, MD, 2002, pp. vii-x (x).

[19] J. Gatlung, *On the Effects of International Economic Sanctions: With Examples from the Case of Rhodesia*, "World Politics", vol. 19 (1967), n. 3, pp. 378-416.

[20] D.A. Baldwin, *Economic Statecraft*, Princeton, NJ, 1985. In questo senso, non appare casuale che fra la fine degli anni Settanta e la prima metà degli anni Ottanta si registri una fioritura della letteratura sul tema delle sanzioni, che comprende, fra gli altri, lavori classici come quello di Donald Losman (*International Economic Sanctions. The Cases of Cuba, Israel, and Rhodesia*, Albuquerque, NM, 1979) o quello curato da Mirosalv Nincic e Peter Wallensteen (*Dilemmas of Economic Coercion: Sanctions in World Politics*, Boulder, CO, 1983). Sull'altalenante attenzione che il mondo scientifico ha dedicato al tema delle sanzioni economiche fino alla fine degli anni Novanta cfr. comunque, per tutti, M. Mastanduno, *Economics and Security in Statecraft and Scholarship*, "International Organization", vol. 52 (1998), n. 4, pp. 825-54.

statecraft, e delle questioni economiche in generale, tenda [in questo periodo] a essere condotto separatamente dallo studio del *military statecraft*, e dalle questione della sicurezza nazionale in generale»[21]. Alla luce di questa considerazione, e del fatto che la tendenza che essa esprime sembri prolungarsi – almeno in ambito statunitense – fino alla prima parte degli anni Novanta, non stupisce che, al di là degli sforzi profusi e dell'ampia produzione editoriale che ne è conseguita, il giudizio finale sull'efficacia delle sanzioni economiche risulti ancora tanto controverso da permettere a più di un autore di metterne in discussione – seppure in varie forme e con diversi gradi di intensità – il valore e l'utilità quale leva di politica internazionale[22]. Le ragioni di tale (apparente) paradosso sono numerose e sono state individuate in diversi fattori. Fra questi: (a) i diversi criteri politici ed economici che sono stati adottati degli studi per definire il significato di "successo" di un intervento sanzionatorio; (b) le differenze esistenti nei criteri con cui i vari lavori valutano costi e benefici degli interventi; (c) l'ambiguità con cui il concetto stesso di "intervento sanzionatorio" è stato applicato ai diversi casi presi in esame; (d) le possibili discrasie fra risultati di breve e lungo periodo degli interventi stessi, ovvero fra il loro impatto immediato e le conseguenze a lungo termine[23].

Più radicalmente, negli ultimi tempi, da alcune parti è stata messa in discussione la coerenza stessa di un approccio metodologico "tradizionale", che fa del successo "sul campo" il principale (se non l'unico) metro di misura dell'efficacia dello strumento sanzionatorio, e che – così facendo – accentua la centralità dei punti problematici sopra esposti. A questo proposito, in controtendenza con l'approccio

[21] Mastanduno, *op. cit.*, p. 826.

[22] Cfr., ad es., R.A. Pape, *Why Economic Sanctions Do Not Work*, "International Security", vol. 22 (1997), n. 2, pp. 90-136; D. Henderson, *Why Economic Sanctions Don't Work*, "Hoover Digest", n. 4/1998; R.A. Pape, *Why Economic Sanctions Still Do Not Work*, "International Security", vol. 23 (1998), n. 1, pp. 66-77; più sobriamente cfr. K.A. Elliot, *The Sanctions Glass: Half Full or Completely Empty?*, "International Security", vol. 23 (1998), n. 1, pp. 50-65. Cfr. anche il dibattito: D.A. Baldwin - R.A. Pape, *Evaluating Economic Sanctions*, "International Security", vol. 23 (1998), n. 2, pp. 189-98.

[23] Per una *survey* dei problemi legati alla valutazione del successo degli interventi sanzionatori cfr. L. Jones - C. Portela, *Evaluating the "Success" of International Economic Sanctions: Multiple Goals, Interpretive Methods and Critique*, Centre for the Study of Global Security and Development, Working Paper n. 3, London, 2014, all'indirizzo Internet: http://www.cgsd.org.uk/images/cgsd/jonesportela.pdf.

"adhocratico" che domina buona parte della letteratura sanzionatoria sinora sviluppata, è stato rilevato come:

> [t]he debate over whether sanctions "work" has exhibited a curiously backwards development. It has simply assumed that the purpose of sanctions is to compel target states to concede to senders' stated demands, and that measuring whether this occurs is a relatively unproblematic endeavour. The key methodological question – how can we tell whether sanctions work? – was not even debated until the late 1990s, when the battle lines were already entrenched. Even then, the discussion generated more heat than light and had scant influence over how scholars evaluated sanctions. The more fundamental definitional question – what are sanctions actually for? – has hardly been considered[24].

Partendo da questi assunti, la proposta è quella di ridefinire in termini più ampi i criteri per la valutazione degli interventi, problematizzando l'assunto – «quantitativo» e «ingiustificato» – che gli obiettivi legati al *target* siano «prioritari» per il/i *sender*, in favore di una visione «qualitativa» secondo cui gli obiettivi perseguiti con l'adozione delle misure sanzionatorie siano, in realtà, molteplici e si indirizzino – oltre che al *target* – allo stesso/agli stessi *sender*, e al sistema internazionale nel suo complesso. In questa prospettiva, gli obiettivi perseguiti si configurerebbero non tanto in termini individuali e specifici (ottenere dal *target* un determinato comportamento) quanto di "blocchi" (*cluster*) di obiettivi interrelati, interni ed esterni, che possono essere conseguiti con diversi gradi di successo all'interno dei singoli interventi sanzionatori. Questo tipo di approccio scardina ampiamente quelli che sono gli assunti intorno ai quali la letteratura (sia pro- sia anti-sanzioni) sembra avere trovato i propri punti di convergenza. Come anche in questo caso, è stato rielvato:

> If we find, for example, that sanctions are successful in delivering sender-related goals like rallying populations for war and system-related goals like corralling allies into confrontational postures and branding weak states as "rogues" and "outlaws", but unsuccessful at delivering target-related goals except punishment, this ought to be cause for concern, not grist to the mill for sanctions optimists[25].

[24] *Ibi*, p. 2.
[25] *Ibi*, p. 17.

In termini analitici, una risposta credibile e condivisa sull'efficacia politica della leva economica non sembra, quindi, essere ancora stata fornita. Al contrario, la "proliferazione sanzionatoria" che ha caratterizzato gli anni Novanta e Duemila sembra avere fornito nuovo alimento a un dibattito già fortemente polarizzato. In tale quadro, le esperienze dell'Iraq (1990-2003) e dell'Iran (1979-) sono state proposte come esempi paradigmatici della scarsa incisività dei provvedimenti di embargo, almeno nella loro declinazione tradizionale. Maggiore apprezzamento è stato dimostrato alle *smart sanctions*. Tuttavia, anche riguardo a tale strumento sono state avanzate riserve, sia per quanto concerne la sua effettiva capacità discriminante (i.e. la capacità di colpire i destinatari in maniera selettiva), sia per quanto concerne la sua efficacia nel determinare (in assenza di altri strumenti di coercizione) modifiche significative nel comportamento dei soggetti (Stati o individui) destinatari[26]. Attualmente, l'opinione prevalente è meno drastica rispetto al passato nel rimarcare la sostanziale inefficienza delle sanzioni economiche. Hufbauer et al. (peraltro, tradizionali sostenitori di questo strumento), ad esempio, individuano un tasso di successo compreso fra il 40,3 e il 17,9% in base al tipo di sanzioni adottate e uno compreso fra il 51 e il 30% (media: 34%) in base al tipo di obiettivo perseguito. Il tutto a un costo per il *sender* oscillante, in termini di indice, fra 1,6 e 2,9 in caso di successo dell'intervento (media: 1,9) e fra 1,7 e 2,4 in caso di fallimento (media: 2,0)[27]. Il fatto rimane, comunque, che come gli stessi Autori osservano in aperture del lavoro: «[a]t the beginning of the 21st century, the same as a century earlier,

[26] Sulla (relativa) efficacia delle "sanzioni intelligenti" e sui problemi legati alla loro implementazione cfr., per tutti, J. Gordon, *Smart Sanctions Revisited*, "Ethics & International Affairs", vol. 25 (2011), n. 3, pp. 315-35; *contra* cfr. G.A. Lopez, *In Defense of Smart Sanctions: A Response to Joy Gordon*, "Ethics & International Affairs", vol. 26 (2012), n. 1, pp. 135-46, cfr. anche Shagabutdinova - Berejikian, *op. cit.*, spec. pp. 69 e ss.

[27] Hufbauer - Schott - Elliot - Oegg, *op. cit.*, pp. 158 e ss.; per i dati sui risultati cfr., spec., Tabb. 6.1 e 6.7; per i dati sul costo per il *sender* cfr., spec., Tab. 6.13; in Tab. 6.6, lo stesso dato riferito al *target* in termini di percentuale del PIL. Riguardo ai costi (politici ed economici) per il *sender*, questi sono rappresentati lungo una scala da 1 a 4, dove 1 rappresenta un guadagno netto per il *sender* stesso; 2 minimi effetti per il *sender*; 3 una modesta perdita di benessere per il *sender*; e 4 perdite gravi, sempre per il *sender*.

economic sanctions remain an important yet controversial foreign policy tool»[28].

Non è un caso che oggi, dal punto di vista operativo, la questione ruoti soprattutto intorno alla possibilità/capacità di minimizzare gli effetti indesiderati degli interventi e di ridurne i possibili effetti distorsivi. Ciò vale sia nel quadro di un'azione multilaterale, sia in quello di un intervento (multi-)bilaterale. Com'è stato notato da diversi Autori, l'esperienza sin qui accumulata sembra, infatti, dimostrare che, in molte occasioni, l'imposizione di sanzioni economiche a fini politici finisca (specie nel caso in cui gli obiettivi perseguiti siano di tipo "alto", come quello del *regime change*) per rafforzare la posizione della *leadership* del Paese-bersaglio, anziché indebolirla. Nella migliore delle ipotesi, l'adozione di provvedimenti sanzionatori sembra, infatti, indurre effetti – più o meno forti – del tipo *rally around the flag*; essa favorisce inoltre l'emergere di forme "di adattamento" dell'economia del *target* che, se dal punto di vista della "razionalità astratta" possono essere inefficienti, in termini concreti ne permettono la sopravvivenza anche sul lungo periodo. Infine, il fatto che in molti Paesi-bersaglio sia forte il peso dirigistico dell'apparato statale finisce non di rado con il tradursi in un ulteriore elemento di sostegno dell'élite al potere, che utilizza il controllo normalmente esercitato sui meccanismi allocativi come strumento per la costruzione e l'incanalamento del consenso. Anche per questo, l'obiettivo perseguito appare, oggi, sempre più chiaramente, quello di generare costi politici che colpiscano direttamente e concretamente la coalizione d'interessi alla guida del Paese-bersaglio tramite "*bouquet* sanzionatori" elaborati *ad hoc*, in luogo delle "tradizionali" sanzioni "universali", applicate al Paese-bersaglio nella suo interezza secondo una logica di maggiore o minore gradualità[29].

Soprattutto, quella che resta in discussione è (prescindendo dalla dimensione etica degli interventi, o dalle loro possibili implicazioni giuridiche rispetto alla posizione di Paesi terzi, soprattutto nel caso gli interventi stessi comportino l'adozione delle c. d. "sanzioni secondarie") è la valutazione delle ricadute effettive dello strumento sanzionatorio sul Paese o sulla coalizione emittente; in altre parole, la

[28] Hufbauer - Schott - Elliot - Oegg, *op. cit.*, p. 1.

[29] D. Lektzian - M. Souva, *An Institutional Theory of Sanctions Onset and Success*, "Journal of Conflict Resolution", vol. 51 (2007), n. 6, pp. 848-71; sui limiti dell'approccio "gradualista" («Slam the Hammer, Don't Turn the Screw») cfr. Hufbauer - Schott - Elliot - Oegg, *op. cit.*, pp. 168-72.

quantificazione dei costi diretti e indiretti che le sanzioni economiche hanno su chi decide di farvi ricorso. Tali costi non sono solo quelli derivanti dalla (prevedibile) riduzione dell'interscambio diretto, ma includono valori di più difficile stima, come, ad esempio, sul breve periodo, quelli legati alla ricerca e alla valorizzazione di mercati alternativi di fornitura o di sbocco, o, sul lungo periodo, quelli connessi all'emergere di distorsioni permanenti dei flussi reali o finanziari tradizionali. La difficoltà di definire concretamente come misurare il successo di un intervento sanzionatorio e come discriminarne l'impatto relativo rispetto a quello di altri provvedimenti che possono accompagnarlo concorre a complicare il problema, mettendo in dubbio la possibilità (se non la correttezza metodologica) di affrontarlo con gli strumenti consolidati dell'analisi costi/benefici. Altro aspetto problematico è, infine, l'individuazione di un adeguato metro di paragone rispetto al quale rapportare la convenienza o meno dell'intervento sanzionatorio. Se, infatti, come osserva David Baldwin, per valutare se un intervento sanzionatorio sia eccessivamente costoso è necessario compararne i costi con i costi attesi delle possibili alternative, tali costi non dovranno mai eccedere quelli dell'ultima alternativa concepibile, i.e. il ricorso alla guerra, che, tuttavia, soprattutto nel caso delle democrazie liberali, risulterebbe comunque più oneroso, sia in termini morali, sia materiali[30].

Considerazioni conclusive

Un reticolo di problemi si annoda, dunque, intorno al tema dell'efficacia/efficienza dello strumento sanzionatorio, contribuendo a configurare l'eventuale scelta di farvi ricorso più come il prodotto di una logica, *latu senso*, "politica" che come l'esito dell'applicazione di una qualche forma di razionalità economica. Al di là dalla loro validità concreta quale strumento di *crisis management*, le sanzioni economiche concorrono, infatti, al conseguimento di una pluralità di obiettivi,

[30] Baldwin, *op. cit.*, p. 40. Non è questa la sede per addentarsi nell'ampio (e complesso) dibattito rispetto alla natura "pacifica" delle democrazie e alla difficoltà che queste sperimenterebbero nel sostenere i costi (soprattutto politici) del ricorso alla guerra. Su questo punto ci si limita, quindi, a rinviare – a scopo introduttivo e senza pretesa di esaustività – al "classico" A. Panebianco, *Guerrieri democratici. Le democrazie e la politica di potenza*, Bologna, 1997.

molti dei quali – come già osservato – rivolti, prima che al Paese-*target*, al/ai *sender*, alla sua/loro opinione pubblica, e alla comunità internazionale nel complesso. Il loro valore quale "strumento di comunicazione" è ampiamente riconosciuto, così come la loro utilità ai fini di costruire/aggregare consenso in situazioni di crisi. Sotto questo punto di vista, l'esempio della Prima Guerra del Golfo, in cui l'imposizione di sanzioni economiche da parte del Consiglio di Sicurezza era percepito – soprattutto dall'amministrazione statunitense – come prodromico all'intervento militare, è significativo.

Tuttavia – come già accennato – le sanzioni economiche rappresentano, spesso, un mezzo per conseguire anche altri fini. In varie occasioni, la loro adozione risponde a una logica di medio/lungo periodo che, più che proporsi come risolutiva in sé, può proficuamente sostenere l'operare dello strumento politico-diplomatico. Esse possono concorrere a segnalare un'attitudine prevalente in seno alla comunità internazionale rispetto a determinate problematiche, agendo da *proxy* per un'azione più incisiva. Infine, esse possono rappresentare la sola strada percorribile di fronte alla necessità di "fare qualcosa" in assenza di un adeguato consenso. Tuttavia, appare problematico sostenere, da una parte, la loro capacità di fungere da strumento "privilegiato" per il conseguimento di obiettivi di natura politica (specie se di larga portata, quale l'attivazione e/o il sostegno di processi di *regime change*), dall'altra – a maggiore ragione – di permettere di conseguire tali obiettivi in tempi rapidi e in termini in qualche modo vantaggiosi sul piano dei costi materiali.

In questo senso, ancora molta strada appare da percorrere – sul piano pratico come su quello della riflessione teorica – prima che lo strumento economico possa staccarsi dal ruolo sostanzialmente ancillare che oggi occupa. Nonostante gli sforzi (soprattutto) degli ultimi anni, quello delle sanzioni economiche – e dell'*economic statecraft* in generale – rimane, infatti, tuttora un terreno minato. Sarebbe, quindi, opportuno non dimenticare che – come è stato osservato da Alan Dobson proprio a proposito del ruolo che l'*economic statecraft* svolge nel quadro della politica estera statunitense – «apart from a consensus that economic interdependence now offers abundant opportunities for exerting economic leverage, and that sanctions became prominent in the latter half of the twentieth century because it is more prudent to use soft economic forms of coercion than hard military force in a nuclear-perilous world, there is little agreement about anything else.

Indeed, there are lively disputes about both the effectiveness and the definition of sanctions»[31].

[31] A.P. Dobson, *US Economic Statecraft for Survival 1933-1991. Of Sanctions, Embargoes and Economic Warfare*, London-New York, 2002, p. 261.

Il rapporto tra le missioni NATO e la trasformazione dello strumento militare italiano

di Alessandro Marrone

Abstract *– The Italian Armed Forces undertook a deep transformation in the post-Cold War period. One of the main reasons of this process has been Italy's participation to NATO crisis management operations, which had three important effects on Italian military. First, it forced a reality check of military capabilities and a bottom-up adaptation while operating. Second, it fuelled a change in the military doctrine and mindset towards an expeditionary posture, reflected in the Ministry of Defence's main official documents. Third, it provided additional ad hoc funding to finance maintenance, training and operational costs of Armed Forces, which have been under-funded by Italian defence budget in the last decade. Nowadays, the main challenge for Italian military is to manage the ongoing transformation in order to maintain its effectiveness, in particular considering the decline of NATO military effort in Afghanistan.*

Introduzione

Le Forze Armate italiane negli ultimi venticinque anni – a partire dalla data simbolo del 9 novembre 1989 – sono cambiate per una serie di motivi di natura diversa, tra i quali tre spiccano per importanza. In primo luogo, la fine della Guerra Fredda, e quindi il venire meno di una minaccia diretta di invasione dell'Italia da parte del Patto di Varsavia, ha reso meno necessario un certo tipo di difesa territoriale, basato non solo sulla cosiddetta "soglia di Gorizia" ma anche su una strutturazione di basi e unità atta a una difesa statica o relativamente mobile della Penisola. Strutturazione implicitamente in grado anche di fronteggiare, almeno nelle intenzioni iniziali, un'eventuale insurrezione da parte della "quinta colonna" comunista all'interno del Paese.

In relazione a questo fattore esogeno, la decisione presa già nel 1997 di passare dalla leva obbligatoria a delle Forze Armate professionali composte interamente da volontari ha costituito un importante spartiacque. Tale fattore endogeno, pur evidentemente collegato al mutato contesto strategico, non va dato per scontato: altri Paesi europei, come la Germania o la Svezia, hanno preso tale decisione oltre

dodici anni dopo l'Italia, e alcuni Stati membri dell'Unione Europea, come la Finlandia, mantengono tuttora la coscrizione obbligatoria.

Il terzo principale fattore di trasformazione delle Forze Armate italiane è stata la partecipazione sin dal 1991 alle missioni internazionali, dette anche operazioni di gestione delle crisi (*crisis management operations*). In questo ambito, particolarmente importante è stato il ruolo delle missioni guidate dalla NATO.

L'epoca delle missioni internazionali e la trasformazione della NATO

Il fattore missioni internazionali ha caratteri al tempo stesso endogeni ed esogeni rispetto alla trasformazione delle Forze Armate italiane.

Da un lato, infatti, è stato il contesto internazionale segnato nel periodo post-Guerra Fredda da un'egemonia occidentale – e in particolare americana[1] – a permettere un nuovo attivismo della comunità internazionale nell'affrontare attraverso missioni militari, civili e militari-civili, un ampio ventaglio di crisi. Ventaglio che ha incluso conflitti convenzionali tra due Stati, come nel caso della Prima Guerra del Golfo del 1991 o del conflitto russo-georgiano nel 2008; casi di scontri etnici e guerre civili, ad esempio in Somalia e nei Balcani occidentali negli anni Novanta; operazioni di sovvertimento dei regimi autoritari al potere e successiva stabilizzazione del nuovo assetto statuale (*regime change*), in particolare in Afghanistan e Iraq; missioni di mantenimento della pace (*peacekeeping*) a seguito di accordi tra le parti in conflitto, come in Libano nel 2006; nonché azioni militari di contrasto a minacce asimmetriche quali il terrorismo e la pirateria (basti pensare alle missioni tuttora in corso nel Golfo di Aden e nel Corno d'Africa). Le varie *crisis management operations* del periodo post-Guerra Fredda sono state condotte prevalentemente attraverso organizzazioni internazionali quali l'ONU, la NATO e l'UE, con la significativa eccezione dell'Iraq nel quale le operazioni militari sono state effettuate da una "coalizione di volenterosi" (*coalition of the willing*) guidata dagli Stati Uniti. Altro esempio di "coalizione di volenterosi"

[1] Il dibattito sull'egemonia americana nel sistema internazionale durante il periodo post-Guerra Fredda è oltre l'ambito di questo saggio. Per una introduzione al dibattito cfr., tra gli altri, G.J. Ikenberry, *The Illusion of Empire. Defining the New American Order*, "Foreign Affairs", vol. 83 (2004), n. 2, pp. 144-54.

è stata l'operazione *Alba*, condotta dall'Italia con il supporto di alcuni altri Stati europei e l'autorizzazione ONU nel 1997, per impedire che i disordini in Albania facessero precipitare il Paese balcanico nell'anarchia. Nel complesso, il periodo post-Guerra Fredda ha visto un maggiore attivismo militare dell'Occidente[2], e in misura minore di altri Paesi che hanno contribuito a missioni prevalentemente ONU, in Europa, Africa, Medio Oriente e Asia Centrale, in operazioni che – con la parziale eccezione della Prima Guerra del Golfo – non avevano e non hanno i caratteri della guerra convenzionale sperimentata nella prima metà del Novecento dai Paesi europei, inclusa l'Italia.

La partecipazione italiana alle missioni internazionali non è, tuttavia, dovuta esclusivamente al mutato contesto internazionale e all'attivismo occidentale, e in particolare americano, attraverso le organizzazioni multilaterali di riferimento. Si è trattato di una scelta politica presa e mantenuta con costanza attraverso due decenni dalla classe politica italiana che ha dimostrato una significativa continuità, a dispetto sia dell'alternanza al governo tra coalizioni di centro-destra e centro-sinistra, sia della durata relativamente breve – rispetto alla media europea – dei governi italiani in carica. A settembre 2012, l'Italia nel complesso aveva partecipato a 132 missioni internazionali in ventisette Paesi del mondo, con una media di venti operazioni l'anno negli anni Novanta e un picco di trenta nel 1999[3]. L'analisi dei motivi di tale impegno esula dall'ambito di questo saggio. Occorre tuttavia notare il consenso nella letteratura sul fatto che la partecipazione alle missioni internazionali è stata considerata dall'Italia, tradizionalmente, uno strumento non solo per perseguire specifici obiettivi in determinate regioni o circostanze, ma in generale per mantenere la propria posizione nel consesso internazionale, incluso il rapporto bilaterale con i principali alleati – *in primis* gli Stati Uniti[4] – e lo *status*

[2] L'Italia già nel 1982 aveva partecipato con un proprio contingente alle missioni internazionali in Libano, tuttavia è solo dalla fine della Guerra Fredda che la partecipazione alle operazioni di gestione delle crisi ha rappresentato un fattore importante per quantità, qualità, continuità e varietà dell'impegno militare italiano.

[3] S. Forte - A. Marrone (a cura di), *L'Italia e le missioni internazionali*, "Documenti IAI", n. 1205, Roma, Settembre 2012, pp. 4-5.

[4] Per una prospettiva storica al riguardo cfr., tra gli altri, L. Nuti, *The Richest and the Farthest Master Is Always Best: US-Italian Relations in Historical Perspectives*, in D.M. Andrews (ed.), *The Atlantic Alliance Under Stress. US-European Relations after Iraq*, Cambrigde, 2005, pp. 177-200.

sia nell'ambito delle organizzazioni multilaterali di riferimento quali ONU, NATO e UE, sia in *forum* quali il G8[5].

Tra le suddette organizzazioni internazionali, la NATO ha svolto il ruolo principale offrendo sia la cornice politico-diplomatica sia il comando militare integrato per condurre alcune tra le operazioni militari più impegnative del periodo post-Guerra Fredda: *Allied Force* in Kosovo (1999); *International Security Assistance Force* in Afghanistan (2003-14); *Unified Protector* in Libia (2011). La NATO stessa ha vissuto una significativa trasformazione con la fine della Guerra Fredda passando, non senza incertezze e contrasti tra gli Alleati divenuti nel frattempo ventotto, da una postura esclusivamente difensiva del territorio degli Stati membri a uno strumento di gestione delle crisi anche al di fuori dello spazio euro-atlantico. Tale trasformazione è stata infine sancita dal Concetto Strategico (*Strategic Concept*) approvato dai Capi di Stato e di Governo dei Paesi membri della NATO durante il vertice di Lisbona del 19-20 novembre 2010[6]. L'attuale Concetto Strategico sancisce tre compiti chiave per l'Alleanza Atlantica: «difesa collettiva», per cui tutti gli Stati membri si impegnano ad assistere un altro Stato membro in caso di attacco o minaccia di attacco, ai sensi dell'art. 5 del Trattato di Washington; «gestione delle crisi», utilizzando gli strumenti militari e politici necessari per fronteggiare le crisi che possono potenzialmente colpire la sicurezza dell'Alleanza; «sicurezza cooperativa», per cui la NATO s'impegna attivamente per rafforzare la sicurezza internazionale tramite partenariati con Stati terzi e altre organizzazioni internazionali, sforzi in fatto di controllo degli armamenti, non-proliferazione e disarmo, e la possibilità per altre democrazie europee di diventare membri dell'Alleanza rispettandone i requisiti[7].

Già durante la Guerra Fredda la NATO ha avuto un ruolo importante nell'influenzare le Forze Armate italiane, e di altri Paesi europei membri dell'Alleanza, ad esempio rispetto alla standardizzazione delle

[5] S. Silvestri, *L'Italia nel nuovo sistema internazionale*, "Documenti IAI", n. 306, Roma, Novembre 2003, pp. 5-6.

[6] Sulla trasformazione della NATO cfr., tra gli altri, A. Marrone, *The Equilibrium of 2010 NATO Strategic Concept*, "The International Spectator", vol. 46 (2011), n. 3, pp. 93-111.

[7] *Active Engagement, Modern Defence. Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization. Adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit in Lisbon, 19-20 November 2010*, pp. 7-8, all'indirizzo Internet: http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_publications/20120214_strategic-concept-2010-eng.pdf.

dottrine e delle procedure, e in misura minore degli equipaggiamenti militari. Tale ruolo è stato mantenuto anche nel periodo post-Guerra Fredda, ma è stato affiancato da un nuovo e più importante elemento: l'impegno prolungato e su larga scala, in diversi teatri operativi, in operazioni interforze (*joint*) e multinazionali (*combined*). Impegno che ha visto anche l'uso della forza a livelli d'intensità, cioè di combattimento, ben superiori al semplice *peacekeeping*, ad esempio in Kosovo, Afghanistan e Libia. Questo impegno di durata più che ventennale ha portato a significativi cambiamenti nella politica di difesa italiana[8], e più in generale nella cultura strategica del Paese[9]. La partecipazione alle missioni NATO ha influito specificatamente sulla trasformazione delle Forze Armate italiane in tre modi: attraverso una verifica sul campo delle capacità militari[10] che fino a quel momento erano state considerate teoricamente disponibili, e quindi un loro adattamento in corso d'opera; attraverso l'evoluzione della dottrina delle Forze Armate italiane, riflessa nei documenti ufficiali, in senso *expeditionary* ovvero nella direzione di uno Strumento Militare in grado di essere proiettato in teatri distanti e di operarvi efficacemente anche per periodi prolungati; attraverso la crescente importanza del finanziamento delle missioni internazionali, deciso periodicamente *ad hoc* al di fuori del bilancio annuale del Ministero della Difesa, nel quadro delle spese complessive di cui beneficiano le Forze Armate.

Verifica sul campo e adattamento in corso d'opera

Durante la Guerra Fredda l'Italia, come altri Stati europei, contribuiva alla difesa collettiva NATO con uomini, mezzi e la disponibilità del territorio nazionale per ospitare le basi statunitensi. Ma, a parte alcuni esempi di addestramento ed esercitazioni congiunte, le capacità militari italiane non sono mai state *veramente* messe alla prova, con la parziale eccezione della missione in Libano nel 1982, missione di

[8] Cfr., tra gli altri, F. Coticchia, *Qualcosa è cambiato? L'evoluzione della politica di difesa italiana dall'Iraq alla Libia (1991-2011)*, Pisa, 2013.

[9] Cfr., tra gli altri, A. Marrone - F. Di Camillo, *Italy*, in H. Biehl - B. Giegerich - A. Jonas (eds.), *Strategic Cultures in Europe. Security and Defence Policies across the Continent*, Wiesbaden, 2013.

[10] Per "capacità militare" si intende non solo un sistema d'arma o una piattaforma (aereo, nave, veicolo blindato, ecc.) ma l'insieme di equipaggiamenti, procedure e risorse umane delle Forze Armate impiegate per ottenere un determinato effetto.

peacekeeping dal mandato molto limitato. La loro consistenza e qualità era teoricamente adeguata agli *standard* dell'Alleanza, ma tutta da verificare in realtà. Con le missioni NATO nel periodo post-Guerra Fredda tale verifica è avvenuta, in modo quasi imprevisto e in alcuni casi drammatico, considerando i caduti tra gli italiani in missione, soprattutto in Afghanistan dove sono morti in dieci anni cinquantatré militari.

Da tale verifica sul campo sono emerse almeno quattro questioni. La prima questione riguarda la *readiness*, ovvero la prontezza delle Forze Armate a operare in missioni internazionali. Per esempio, l'Aeronautica italiana e l'Aviazione della Marina Militare in teoria dispongono di un certo numero di aerei da combattimento, ma quanti erano effettivamente pronti a volare (*ready-to-fly*) per la campagna aerea in Iraq del 1991 o quella in Serbia e Kosovo del 1999? Quanti invece non potevano prendere parte alle operazioni multinazionali perché erano in riparazione, perché avevano tecnologie obsolete o non interoperabili con gli Alleati, *in primis* con gli Stati Uniti? La questione del livello tecnologico e dell'interoperabilità riguarda molti aspetti delle capacità militari, a partire dai sistemi di comunicazione, e può inficiare profondamente l'operatività di sistemi e unità al punto da precludere la loro partecipazione ad azioni con alleati tecnologicamente avanzati quali gli Stati Uniti. Nella Prima Guerra del Golfo, l'Italia compì solo lo 0,4% delle sortite aere, rispetto al 4,6% della Gran Bretagna e all'1,1% della Francia, dispiegando solo otto *Tornado* che hanno compiuto 224 sortite[11]. Otto anni dopo, nell'intervento NATO in Kosovo, il contributo italiano era salito al 3% delle sortite aeree, anche grazie alla vicinanza geografica al teatro di operazioni, rispetto al 6% della Francia, al 5% della Gran Bretagna e al 2% della Germania[12], con 1.081 sortite compiute da circa cinquanta caccia tra *Tornado*, AMX e F-104. In entrambe le circostanze, la flotta di caccia teoricamente a disposizione di Aeronautica e Marina superava i 200 velivoli.

La seconda questione riguarda la capacità *expeditionary* delle Forze Armate. Per esempio, in teoria l'Esercito Italiano dispone di un certo

[11] *La guerra del Golfo: la partecipazione italiana*, "Rivista Aeronautica", n. 2/1991, pp. 4-9.

[12] J.E. Peters - S.E. Johnson - N. Bensahel - T. Liston - T. Williams, *European Contributions to Operation Allied Force: Implications for Transatlantic Cooperation*, Santa Monica, CA, 2001.

numero di veicoli blindati leggeri, e ipotizzando che essi siano pronti all'uso, interoperabili con quelli degli Alleati e dotati di tecnologie non obsolete, si ha la capacità per trasportarli in un teatro remoto e privo di infrastrutture come l'Afghanistan, e di assicurare *in loco* per oltre un decennio la necessaria logistica e la manutenzione? La questione si pone per eserciti come quello italiano, per i quali era pianificato l'impiego sul territorio nazionale – o al limite in altri Stati dell'Europa continentale – con linee logistiche brevi e facilitate dalla situazione infrastrutturale del Vecchio Continente. Problemi non troppo dissimili sono stati affrontati anche da Paesi europei come la Gran Bretagna, che tradizionalmente hanno una maggiore predisposizione all'impiego delle Forze Armate all'estero. Una volta dispiegato in forze in Iraq e Afghanistan, l'Esercito britannico si è scoperto parzialmente impreparato per una campagna di contro-guerriglia, di terra e prolungata, al punto da dover ricorrere su larga scala agli *Urgent Operational Requirements*. Gli *Urgent Operational Requirements* sono acquisizioni di equipaggiamenti militari fatte al di fuori dai normali programmi di sviluppo o acquisto utilizzati dal Ministero della Difesa (il cosiddetto *procurement*), gestiti con procedure semplificate e accelerate[13], perché c'era l'urgenza di ottenere degli equipaggiamenti che i britannici non avevano pianificato di comprare ma di cui hanno scoperto di avere bisogno solo una volta in teatro operativo.

La terza questione si riferisce alla sostenibilità dell'impiego prolungato e su larga scala delle Forze Armate italiane all'estero. Per esempio, ipotizzando che l'Italia abbia un certo numero di brigate pronte, operative, interoperabili e trasportabili in teatro con tutta la necessaria logistica, tale numero è sufficientemente grande per assicurare il *turnover*, ovvero la rotazione in teatro, con l'addestramento specifico pre-missione e gli adeguati turni di riposo? Considerando dei turni di sei o nove mesi in Afghanistan per dieci anni, in larga misura simultanei agli impegni in Kosovo, Libano e Iraq, la questione non è di poco conto. Nel primo decennio del XXI secolo gli impegni militari nei suddetti teatri operativi, e in diversi altre missioni minori, hanno portato l'Italia a dispiegare ogni anno circa 12.500 militari all'estero, con

[13] R. Alcaro - A. Marrone, *NATO's Multiple Balancing Acts: Lessons from the Operation in Afghanistan*, in R. Alcaro - S. Lucarelli (eds.), *Dynamic Change. Rethinking NATO's Capabilities, Operations and Partnerships*, Norfolk, VA, 2013, p. 76.

un notevole sforzo per garantire un adeguato *turnover* e scarsi margini di manovra per eventuali ulteriori impegni non previsti.

La quarta e ultima questione riguarda il capitale umano delle Forze Armate, ovvero la formazione, l'addestramento e l'aggiornamento dei militari italiani. Tra i molti aspetti di tale questione, non va sottovalutato quello della lingua: all'inizio degli anni Novanta, la conoscenza dell'inglese da parte di ufficiali, sottoufficiali e soldati semplici era in linea con quella della popolazione italiana, e quindi non certo adeguata per operare insieme a contingenti di decine di nazionalità diverse – ad esempio, ISAF conta circa cinquanta Paesi contributori – giorno per giorno e in teatri difficili. Anche la questione del capitale umano si è posta per altri Stati membri della NATO: per almeno un quinquennio i Paesi europei nel loro insieme hanno dispiegato tra le 25.000 e le 30.000 truppe in Afghanistan, il che significa, considerando il *turnover*, diverse decine di migliaia di soldati esposti all'esperienza operativa in teatro. Ciò ha comportato cambiamenti significativi nel modo in cui i soldati europei sono addestrati ed equipaggiati, a partire – ma non soltanto – rispetto alla preparazione per operare in dispositivi multinazionali[14].

Considerando l'insieme delle quattro questioni *readiness*, *expeditionary*, sostenibilità dell'impiego e capitale umano, si ha una significativa verifica sul campo delle Forze Armate italiane, effettuata principalmente tramite la partecipazione alle missioni NATO. Tale verifica, negli anni, ha portato a fare di necessità virtù, e ad adattare quindi lo strumento militare in corso d'opera. Ciò è avvenuto in gran parte attraverso un adattamento dal basso, *bottom-up*, una quotidiana sperimentazione di quali mezzi, procedure, unità funzionavano meglio in determinate circostanze. Ciò ha portato a una diffusione più o meno spontanea di "buone prassi" e a una codificazione, formale o informale, di "lezioni apprese", che a sua volta hanno avuto una certa influenza sul *procurement* e sulla organizzazione delle forze. Ad esempio, come risultato diretto dell'esperienza nella Prima Guerra del Golfo, l'Aeronautica italiana ha investito maggiormente su armamenti di precisione, sistemi di guerra elettronica, e sistemi di scambio dati interoperabili in ambito NATO come il *Link16*. Ciò ha permesso un netto miglioramento qualitativo e quantitativo del contributo del potere aereo italiano alle missioni internazionali, già in Kosovo

[14] *Ibi*, p. 75.

e ancora di più nell'operazione in Libia del 2011: nell'operazione *Unified Protector* l'Italia ha compiuto il 7% del totale sortite aeree[15], rispetto ad esempio al 11% della Gran Bretagna, e ha partecipato alle missioni più rischiose quali quelle iniziali di soppressione delle difese aeree libiche. Un altro esempio di adattamento derivato dall'esperienza operativa riguarda l'Esercito Italiano sul duplice fronte della protezione dei soldati, rispetto al quale l'introduzione del blindato leggero *Lince* in Afghanistan ha segnato un significativo progresso rispetto alla precedente esperienza in Somalia, e sulla digitalizzazione e messa in rete di unità e sistemi d'arma, avviata attraverso il programma "Forza NEC"[16].

Il cambiamento della dottrina in senso *expeditionary*

La partecipazione italiana alle missioni internazionali, in particolare NATO, ha prodotto anche un cambiamento della dottrina delle Forze Armate italiane in senso *expeditionary.* Gradualmente, concetti, principi e parole chiave della nuova realtà NATO, segnata da un'intensa e prolungata attività in *crisis management operations* con relativa trasformazione delle capacità militari, sono stati recepiti dai documenti ufficiali prodotti dai vertici delle Forze Armate italiane nell'ultimo decennio. È difficile misurare la portata di tale cambiamento di dottrina – e in parte di mentalità – nei vari livelli e componenti dello Strumento Militare italiano, che nel 2012 contava circa 193.000 persone in uniforme, nonché l'aderenza della realtà operativa alle enunciazioni ufficiali. Tuttavia resta un fatto significativo che il cambiamento di dottrina sia stato riconosciuto e abbracciato ufficialmente e dall'alto, *top-down*, in corrispondenza del suddetto adattamento *bottom-up.*

Già nel 2005, l'allora Capo di Stato Maggiore della Difesa, l'Ammiraglio Giampaolo Di Paola che poi sarebbe diventato *Chair* del *Military Committee* NATO, ebbe l'idea innovativa di elaborare e pubblicare un Concetto Strategico del Capo di Stato Maggiore della Difesa. Si tratta di un documento d'indirizzo, per il medio periodo,

[15] http://www.aeronautica.difesa.it/Operazioni/Internazionali/Pagine/Libia(2011)_eng.aspx.

[16] Sulla trasformazione net-centrica delle Forze Armate italiane e dei principali Paesi europei cfr. M. Nones - A. Marrone (a cura di), *La trasformazione delle Forze Armate: il programma Forza NEC*, "Quaderni IAI", n. 2, Roma, Settembre 2011.

rispetto ai compiti e alla trasformazione delle Forze Armate italiane. Il documento del 2005 ha recepito molto della nuova impostazione NATO concentrata sulle *crisis management operations*. Innanzitutto, sempre facendo riferimento al quadro normativo nazionale di riferimento per le Forze Armate, il Concetto Strategico indica in ordine di importanza quattro compiti per lo strumento militare italiano:

– Difesa degli interessi vitali del Paese contro ogni possibile aggressione.
– Salvaguardia degli spazi euro-atlantici, attraverso il contributo alla difesa collettiva della NATO.
– Contributo alla gestione delle crisi internazionali, mediante la partecipazione a operazioni di prevenzione e gestione delle crisi.
– Concorso alla salvaguardia delle libere istituzioni e svolgimento di compiti specifici in circostanze di pubblica calamità e in altri casi di straordinaria necessità e urgenza[17].

L'inserimento tra i compiti delle Forze Armate, subito dopo la difesa del Paese[18] e la difesa collettiva NATO, del contributo alle operazioni di *crisis management* oggi può sembrare scontato, ma al tempo non lo era: basti pensare che ancora nel 1991, in occasione della Prima Guerra del Golfo, c'erano in Italia forti dubbi sulla legittimità, e non solo sull'opportunità, della partecipazione italiana all'intervento armato: un intervento autorizzato dall'ONU e con un consenso pressoché universale nella comunità internazionale.

Il Concetto Strategico del 2005 fissa anche degli obiettivi per la trasformazione dello Strumento Militare che derivano chiaramente dalla esperienza nelle missioni NATO, tra i quali:

– La connotazione *expeditionary*, ovvero l'intrinseca capacità di proiettarsi e operare con continuità in teatri esterni e distanti.
– L'integrazione interforze.
– Le capacità net-centriche[19].

Il tutto, ovviamente, garantendo la piena interoperabilità in ambito NATO e la capacità di operare in operazioni multinazionali.

---

[17] *Il Concetto Strategico del Capo di Stato Maggiore della Difesa*, Roma, 2005, p. 11.

[18] È interessante notare che il documento si riferisce non solo alla difesa territoriale del Paese, ma alla difesa degli "interessi vitali" del Paese, interessi che per loro natura possono anche essere collocati al di fuori del territorio nazionale, specialmente nell'epoca della globalizzazione.

[19] *Il Concetto Strategico del Capo di Stato Maggiore della Difesa*, cit., p. 24.

Altro documento significativo rispetto al cambiamento dottrinario in corso è l'edizione 2011 della Dottrina Militare Italiana, firmata dall'allora Capo di Stato Maggiore Biagio Abrate, Generale degli Alpini. Uno degli elementi della Dottrina più strettamente legato all'esperienza nelle missioni internazionali è la prescrizione di usare in modo integrato e sinergico quattro elementi del potere nazionale: diplomatico, *intelligence*, militare ed economico: in un acronimo, DIME. L'approccio DIME può essere considerato sinonimo del più conosciuto termine *comprehensive approach*, usato sia dalla NATO che dall'UE rispetto alle *crisis management operations* e in particolare alla cooperazione tra gli strumenti militari e civili a disposizione. È questo il caso proprio dell'esperienza in Afghanistan, dove le Forze Armate italiane – in particolare l'Esercito – allo stesso tempo hanno combattuto la guerriglia talebana (con diversi caduti); contribuito alla ricostruzione materiale del Paese centro-asiatico; sostenuto lo sforzo diplomatico internazionale con gli attori locali e regionali; e interagito con le attività d'*intelligence* nelle sue varie accezioni. In quest'ottica, l'approccio DIME non vuol dire che i militari debbano svolgere tutte le attività necessarie nell'ambito di una missione militare-civile, ma che debbano essere in grado di cooperare con la diplomazia, con i servizi d'*intelligence*, con gli attori che si occupano di aiuto allo sviluppo, incluse le organizzazioni non governative (ONG), e con i soggetti privati che a vario titolo operano in teatri di crisi.

Terzo esempio, in ordine di tempo, del recepimento dei nuovi elementi dottrinari maturati dall'esperienza nelle missioni internazionali è il Documento Programmatico Pluriennale 2013-2015, presentato ad aprile 2013 al Parlamento dal Ministro della Difesa. Il Documento presenta un dettagliato bilancio preventivo per il triennio 2013-2015, accompagnato da una ricognizione del contesto internazionale e degli attuali impegni italiani nelle missioni internazionali. Non va considerato solo un documento contabile, perché decisioni di bilancio in esso contenute hanno rilevanza strategica: nell'allocare le risorse – specialmente in tempi d'*austerity* – si compiono scelte su quali capacità mantenere o sviluppare e quali no, e per quali compiti e missioni. Partendo proprio dalle missioni, il documento individua tre «livelli di impegno», ovvero lo sforzo massimo esprimibile dalle Forze Armate in termini di capacità e assetti.

Mentre il primo tipo di «livelli di impegno» è il contrasto a situazioni di emergenza in ambito nazionale, gli altri due sono frutto

dell'esperienza nelle missioni internazionali e collegati a possibili scenari di futuri contributi italiani a *crisis management operations*.

Infatti, il secondo livello è denominato «impegno di maggior sforzo per un tempo limitato (6/8 mesi)», e include le operazioni finalizzate a intervenire tempestivamente in caso di crisi, prevenendo o contenendo evoluzioni che potrebbero costituire una minaccia agli interessi nazionali o alla sicurezza internazionale[20]. Tali operazioni sono caratterizzate da dispositivi multinazionali a composizione variabile incentrati su un nucleo di risposta rapida mantenuto continuativamente a elevata prontezza, da un teatro operativo prioritariamente riferibile alle aree di interesse strategico, durata contenuta, capacità di proiezione rapida, possibilità/probabilità di dover condurre anche operazioni a media-alta intensità[21]. La descrizione di questo scenario ricalca fortemente l'esperienza della missione NATO *Unified Protector* condotta in Libia nel 2011, che, infatti, fu un'operazione multinazionale durata sette mesi, lanciata rapidamente, in un'area d'interesse strategico, con operazioni a media-alta intensità, e con impegno interforze perché oltre all'Aeronautica è stata impiegata anche l'Aviazione della Marina per la campagna aerea e gli assetti navali per l'embargo al governo libico.

Il terzo livello d'impegno è definito come «impegno prolungato nel tempo», e si riferisce prevalentemente alle missioni di supporto alla pace condotte in ambito ONU, NATO o UE, per costruire e consolidare condizioni di sicurezza, stabilità e pace in situazioni a rischio correlabili agli interessi nazionali. In questa tipologia di missioni, lo strumento militare contribuisce agli obiettivi politici generali tramite una forte interazione civile-militare e attività di ricostruzione, sostegno, *mentoring* e assistenza, sempre in dispositivi multinazionali ma in teatri operativi non pre-determinabili, con la necessità di proiettare le forze a grande distanza e sostenerle per un periodo prolungato, con operazioni a bassa-media intensità[22]. La configurazione di questo scenario ricalca un'altra missione dell'Alleanza Atlantica, quella in Afghanistan. Infatti, ISAF ha operato in un dispositivo multinazionale a guida NATO e in cooperazione con ONU e UE, in un teatro imprevisto e a grande distanza dall'Italia, ha sperimentato un fortissimo

[20] Ministero della Difesa, *Documento Programmatico Pluriennale per il triennio 2013-2015*, Roma, 2013, p. I.27.

[21] *Ibid.*

[22] *Ibi*, p. I.28.

grado d'interazione civile-militare nella ricostruzione delle istituzioni e delle infrastrutture afgane, è durata dieci anni e ha visto soprattutto operazioni a bassa-media intensità.

L'influenza dell'esperienza nelle missioni internazionali è ravvisabile anche in altre parti del Documento Programmatico Pluriennale. Ad esempio, tra le cinque aree prioritarie per l'allocazione delle risorse vi sono la «sopravvivenza e protezione delle forze» dispiegate in missioni, lo «schieramento e mobilità» anche in teatri lontani dall'Italia e per periodi prolungati di tempo, la «sostenibilità logistica»[23]. Tre priorità direttamente derivanti dall'esperienza di missioni ormai decennali nei Balcani e – soprattutto – in Afghanistan, che testimoniano un cambio di dottrina e di approccio in senso *expeditionary*, teso a garantire protezione, proiettabilità e sostenibilità dei contingenti impegnati all'estero.

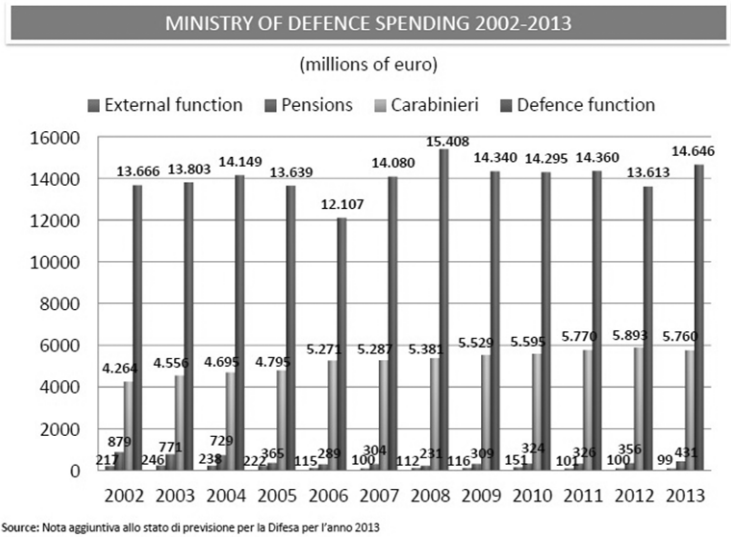
Il finanziamento delle missioni internazionali

Infine, la partecipazione alle missioni internazionali, specialmente in Afghanistan, ha contribuito anche economicamente alla trasformazione delle Forze Armate italiane. Infatti, con i decreti approvati periodicamente dal Parlamento per finanziare la partecipazione italiana alle missioni in corso – o per avviarne di nuove – vengono stanziati fondi per coprire costi quali la manutenzione e la riparazione dei mezzi utilizzati, il *training* del personale militare impiegato, i costi operativi dei contingenti dispiegati in teatro. Si tratta di voci fondamentali per la capacità operativa delle Forze Armate, che normalmente andrebbero coperti dalla voce "Esercizio" del bilancio della Difesa. Per capire l'importanza di tale finanziamento, occorre analizzare brevemente il modo in cui in Italia sono organizzate le spese per la Difesa.

Il bilancio del Ministero della Difesa comprende delle voci che non sono strettamente collegate alla difesa esterna, ad esempio i Carabinieri che pur essendo una Forza Armata sono usati prevalentemente per l'ordine pubblico interno[24].

[23] *Ibi*, pp. I.32-I.33.

[24] Quando i Carabinieri sono utilizzati in *crisis management operations* (ad es., per il *training* delle forze di sicurezza locali) il costo del loro impiego è coperto prevalentemente dal finanziamento *ad hoc* delle missioni internazionali.

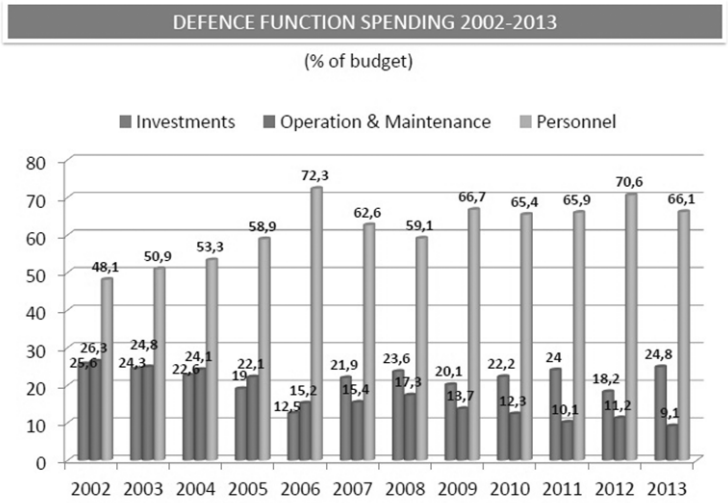


Source: Nota aggiuntiva allo stato di previsione per la Difesa per l'anno 2013

La voce di bilancio principale è la "Funzione Difesa", che copre tutte le spese necessarie all'assolvimento dei compiti militari specifici di Esercito, Marina e Aeronautica, nonché della componente interforze e della struttura amministrativa e tecnico-industriale del Ministero della Difesa[25]. In altre parole, le spese per la Difesa in senso stretto.

Le spese per la "Funzione Difesa" si dividono in tre macro-categorie: "Personale", ovvero gli stipendi dei dipendenti militari e civili del Ministero della Difesa; "Investimento", comprendente le spese per l'acquisto o lo sviluppo di equipaggiamenti militari, inclusi gli investimenti in ricerca e innovazione tecnologica; "Esercizio", che include le spese per l'addestramento del personale, la manutenzione, riparazione e aggiornamento dei mezzi, ed i costi operativi delle missioni (rifornimenti, logistica, ecc.).

[25] A. Marrone - E. Cesca - A. Ungaro, *Bilanci e industria della difesa: tabelle e grafici*, IAI, Roma, Luglio 2013, p. 5.



Source: Nota aggiuntiva allo stato di previsione per la Difesa per l'anno 2013

Negli ultimi dieci anni la voce "Personale", in percentuale sulla spesa complessiva, per la "Funzione Difesa" è costantemente cresciuta, dal 48,1% del 2002 al 66,1% 2013, con due picchi oltre il 70%. Nello stesso periodo di tempo, la spesa per l'"Investimento" è rimasta relativamente stabile, oscillando intorno al 20% con un picco negativo al 12,5%. Viceversa, la voce che è stata progressivamente tagliata negli ultimi undici anni è stato proprio l'"Esercizio", rapidamente sceso dal 25,6% del 2002 a valori compresi tra il 10% e il 15%, con un minimo storico del 9,1% nel 2013[26]. Tale ripartizione del bilancio è inefficiente e dannosa per la capacità operativa delle Forze Armate italiane. Si corre, infatti, il serio rischio di non potere utilizzare il personale retribuito e gli equipaggiamenti su cui si è investito, ad esempio perché non ci sono i fondi per pagare le ore di volo necessarie al *training* dei piloti d'aereo e d'elicottero, o per comprare le parti di ricambio per i veicoli blindati dell'Esercito, o per acquistare il carburante per le navi della Marina. Non a caso il Documento Programmatico Pluriennale, rifacendosi al modello virtuoso di altri Paesi europei come Francia e Gran Bretagna, riconosce lo squilibrio tra le voci di spesa, e fissa come

[26] *Ibi*, p. 19.

obiettivo la ripartizione 50-25-25 della "Funzione Difesa": 50% al Personale, 25% agli Investimenti e 25% all'Esercizio[27].

In questo contesto, il finanziamento delle missioni internazionali, deciso *ad hoc* dal Parlamento e in aggiunta al bilancio del Ministero della Difesa, nell'ultimo decennio ha contribuito a coprire una parte dei costi rimasti scoperti dai continui tagli alla voce "Esercizio". In altre parole, la manutenzione degli equipaggiamenti militari e il *training* del personale in divisa è dipeso sempre più dalla partecipazione italiana alle missioni internazionali e dal relativo finanziamento. Una situazione paradossale e distorsiva rispetto al normale funzionamento della spesa per la Difesa, che nel 2014 è arrivata a un punto critico. Infatti, la partecipazione italiana alla missione NATO in Afghanistan continuerà a diminuire: dai 4.000 uomini dispiegati stabilmente in teatro tra il 2008 e il 2011 si è già scesi nel 2013 a circa 2.500 unità[28], che diminuiranno ulteriormente alla fine del 2014 con il previsto completamento del passaggio di consegne da ISAF alle autorità afgane. La sostituzione di ISAF con la missione NATO *Resolute Support* comporterà un impegno molto più ridotto per i principali Paesi europei, probabilmente inferiore alle mille unità, e un mandato limitato all'assistenza e addestramento delle forze di sicurezza afgane, senza i compiti di combattimento e controllo del territorio svolti negli ultimi sei/otto anni da ISAF. Anche la presenza militare italiana nei Balcani occidentali gradualmente diminuirà nei prossimi anni, man mano che la situazione si stabilizzerà in seguito agli accordi tra Kosovo e Serbia. Sviluppi senza dubbio positivi, che dimostrano l'efficacia dell'uso delle Forze Armate insieme a strumenti politici, diplomatici ed economici nella gestione delle crisi in un'ottica di stabilizzazione regionale. Sviluppi che tuttavia avranno – e già stanno avendo – l'effetto collaterale di ridurre, come è giusto che sia, i finanziamenti *ad hoc* per le missioni internazionali allocati al di fuori del bilancio della Difesa. Ciò porrà inevitabilmente il problema di come coprire il costo della manutenzione dei mezzi e del *training* del personale, finora parzialmente finanziato in modo indiretto dalla partecipazione alle missioni internazionali. Problema che si colloca in un contesto di politica d'*austerity* che continua a pesare sul bilancio dello Stato e sull'economia italiana, rendendo altamente improbabile un qualsivoglia aumento

[27] Ministero della Difesa, *Documento Programmatico Pluriennale...*, cit., p. I.5.

[28] *ISAF Placemat Archives*, all'indirizzo Internet: http://www.isaf.nato.int/isaf-placemat-archives.html.

della spesa per la Difesa, che rimarrà probabilmente stabile, di fatto diminuendo considerando l'effetto dell'inflazione.

Conclusioni

Le Forze Armate italiane hanno vissuto, e in una certa misura coscientemente intrapreso, una profonda trasformazione nel periodo post-Guerra Fredda. Una trasformazione alimentata fortemente dalla partecipazione alle missioni internazionali, e in particolare alle operazioni NATO che si sono rivelate tra le più impegnative, in termini sia d'intensità delle operazioni sia di dimensione e durata dello sforzo militare. Le *crisis management operations* hanno comportato una verifica sul campo e un adattamento in corso d'opera delle capacità militari italiane, nonché un cambiamento in senso *expeditionary* della dottrina – e in una certa misura della mentalità – delle Forze Armate. Entrambi questi cambiamenti continueranno nel prossimo futuro, e andranno gestiti in un contesto internazionale incerto e in continuo mutamento al fine di mantenere lo Strumento Militare italiano efficace ed efficiente. Efficacia ed efficienza che nell'ultimo quindicennio hanno progressivamente poggiato sul finanziamento della voce "Esercizio" del bilancio della Difesa tramite la partecipazione alle missioni internazionali, un finanziamento in fase di netta riduzione.

Si pone quindi con maggiore urgenza il problema di gestire questo specifico aspetto della trasformazione delle Forze Armate. La riforma approvata dal Parlamento alla fine del 2012 mira proprio a razionalizzare la spesa per la "Funzione Difesa", al fine di mantenere l'operatività dello Strumento Militare anche attraverso un maggiore finanziamento per la voce "Esercizio" che compensi la diminuzione dello stanziamento collegato alla partecipazione alle missioni internazionali. Tale maggiore finanziamento dovrebbe provenire dal raggiungimento di due obiettivi ambiziosi, che la legge impone di realizzare entro il 2024 attraverso una serie di decreti attuativi e regolamenti. Il primo obiettivo è la riduzione del personale del Ministero della Difesa di 33.000 unità militari, da 193.000 a 160.000, e di 10.000 dipendenti civili, da 30.000 a 20.000: un taglio complessivo di 43.000 addetti, quasi il 25% del personale attuale[29]. Il secondo obiettivo è la riduzione

[29] A. Marrone, *I quattro pilastri della riforma della difesa*, "Affari Internazionali", 21.12.2012.

delle infrastrutture del Ministero della Difesa del 30%. In questo caso si tratta di dismettere la miriade di piccole caserme disseminate nelle città italiane, che avevano un senso per la difesa territoriale durante la Guerra Fredda ma che oggi costituiscono sostanzialmente uno spreco di risorse, e di concentrare le capacità militari in poche grandi e moderne basi. Il combinato dei due obiettivi comporta anche l'accorpamento o la cancellazione di uffici ed enti non essenziali per l'operatività dello Strumento Militare, che oggi non sono più economicamente sostenibili.

Nel complesso si tratta di una scelta strategica e non solo contabile, perché a seconda di come verrà speso il bilancio della Difesa si otterrà o meno un cambiamento reale dello Strumento Militare, assicurandone operatività e sostenibilità. Se tale cambiamento viene realizzato, le Forze Armate continueranno a essere uno strumento cruciale non solo per la politica di difesa ma anche per la politica estera italiana, e in definitiva per la protezione degli interessi nazionali in un mondo sempre più incerto e più competitivo. Se gli obiettivi della riforma non verranno raggiunti e non si cambierà il modo di gestire lo strumento militare, si corre seriamente il rischio di avere in pochi anni delle Forze Armate "bonsai": con tutta l'apparenza di un moderno strumento militare, che fanno un'ottima impressione quando sfilano a Roma per la parata della Festa della Repubblica il 2 giugno, ma che sono troppo piccole in termini di capacità operative e troppo radicate nelle mille caserme e uffici disseminati per l'Italia, per essere *expeditionary* e operare quindi efficacemente in missioni internazionali.

PARTE II

MISCELLANEA

L'evoluzione istituzionale della figura del Capo dello Stato in Italia

di Francesco Bonini

Nell'affrontare il complesso tema dell'evoluzione istituzionale della figura del Capo dello Stato vorrei partire da una breve definizione del giurista Silvio Trentin il quale, esiliato in Francia durante il periodo fascista, nella sua storia costituzionale delle istituzioni italiane, pubblicata nel 1929, scrive: «la Corona doveva essere classificata senza alcun dubbio tra le istituzioni più complesse e meno facilmente definibili del diritto costituzionale italiano». Più complesse e meno facilmente definibili: Trentin utilizza non a caso queste parole per definire la Corona e il ruolo del Capo dello Stato nella storia dello Statuto Albertino, che dedica non a caso una parte decisamente cospicua dei suoi articoli proprio alla figura del Sovrano. Questa riflessione aiuta a introdurre il cuore della lezione odierna, ovvero l'idea che il Presidente della Repubblica in Italia non sia altro che l'ultimo vestigio del percorso dell'orleanismo nella storia costituzionale europea e che il settennato sia dunque da considerarsi una sorta di sopravvissuto. Un'immediata riprova di questa affermazione è facilmente deducibile guardando all'Europa, dove il settennato presidenziale continua a esistere soltanto in Italia, in Irlanda, in alcune repubbliche ex sovietiche quali la Bielorussia, e poi in Siria, Yemen e in alcune repubbliche africane di ascendenza francese.

Fornire un'adeguata spiegazione storico-istituzionale a una simile situazione costringe inevitabilmente a procedere attraverso un carotaggio che potrebbe partire dalle riflessioni di Victor de Broglie il quale, nel 1870, pubblica il trattato del padre *Vues sur le gouvernement de la France*. Particolarmente importante è la collocazione temporale dell'opera, dal momento che le radici della questione che qui affrontiamo risalgono proprio al triennio 1870-73 in Francia. Nel suo trattato, de Broglie padre afferma che «non ci sono in uno Stato moderno che due governi possibili: una repubblica che assomigli ad una monarchia costituzionale ed una monarchia costituzionale che assomigli ad una repubblica», e che l'unica differenza tra queste due forme di governo è

da individuare nella questione della titolarità del ruolo di Capo dello Stato inteso come vitalizio, ereditario o eletto per un periodo di tempo determinato. Se dunque – come afferma de Broglie – «ogni altra repubblica è la Convenzione, ogni altra monarchia è l'Impero», tutti i regimi che non rientrano nelle due categorie sopra citate risultano essere, in qualche modo, non costituzionali. Queste riflessioni, che inseriscono il problema del Capo dello Stato all'interno del quadro di un governo liberale possibile, inducono quindi a ritenere che esista una certa fungibilità del ruolo del Capo di Stato tra un monarca e un cosiddetto *chef-roi*, *sauf le nom e la durée*, ovvero un capo-re, salvo il nome e la durata.

Risalendo ancora più indietro nel tempo, particolarmente significative appaiono anche le considerazioni di Benjamin Constant il quale, nel secondo capitolo dell'edizione del 1815 dei *Principes de Politique*, introduce il concetto di potere neutro; quest'ultimo si differisce dal potere neutrale per il fatto di essere *une force en dehors*, ovvero qualcosa capace non solo di azione ma anche di collocazione al di fuori del gioco dell'equilibrio e dunque del conflitto tra i diversi poteri. La caratteristica principale del *pouvoir neutre* non è dunque quella di essere neutrale, bensì al contrario di configurarsi come una forza che si situa "al di fuori". Ed è questa, a mio avviso, la questione-chiave a proposito della definizione del profilo del Capo dello Stato in un sistema parlamentare; i giuristi e gli storici delle dottrine e delle istituzioni si sono a lungo esercitati sulla definizione del sistema parlamentare (nella versione monista e dualista) e sulla posizione del Capo dello Stato all'interno del cosiddetto potere esecutivo. Esposito, ad esempio, nella sua bellissima voce *Capo dello Stato* per l'*Enciclopedia Giuridica* afferma che «il Capo dello Stato sta dentro il potere esecutivo ma in maniera assolutamente peculiare» con la conseguenza che il Capo dello Stato sta fuori dal dibattito sulle varie forme di governo pur facendosi in qualche modo da esso toccare.

Poste queste premesse, decisamente interessante risulta essere l'analisi del 1946 italiano, a partire dalla campagna elettorale per il *referendum* che chiese ai cittadini italiani di scegliere tra la Repubblica e la Monarchia; uno dei più illustri protagonisti di quella campagna, Alcide De Gasperi, in un *memorandum* dell'agosto del 1945, scrive: «primo punto: mantenere distinto il Capo dello Stato dal capo dell'esecutivo». I giuristi, gli esperti e gli uomini politici che compongono la Commissione Forti – Commissione per gli studi attinenti alla

riorganizzazione dello Stato, una sorta di *forum* di saggi – dichiarano: «evidentemente continuando il regime monarchico, se si vuole evitare l'arbitrio del sovrano, non è concepibile altro sistema se non il governo parlamentare con nomina e revoca dei ministri da parte del sovrano stesso tenendo conto delle indicazioni del parlamento. Introducendosi la Repubblica la sottocommissione è stata unanime nel consigliare un governo non presidenziale». Ecco qui ritornare la stessa tesi espressa molto tempo prima da de Broglie e Prévost-Paradol: se ciò che conta è la sostanza della divisione e dell'assetto dei poteri è allora da ammettersi la piena fungibilità tra un Capo dello Stato monarchico e un Capo di Stato repubblicano. Meuccio Ruini, coordinatore della redazione del testo costituzionale, presentando il progetto di Costituzione davanti all'Assemblea Costituente afferma: «alcuni pochi ritenevano, e io sono fra essi, che senza arrivare alla identificazione americana con il capo del governo, fosse da ammettere la designazione del Capo dello Stato da parte del popolo per dargli una maggiore autonomia e per stabilire un potere più durevole e più saldo». Ma questa strada non era percorribile. Comunque il problema principale è quello non soltanto di investire il Capo dello Stato di una forza e di un potere più durevole e più saldo, ma anche e soprattutto realizzare questo concreto obiettivo nel delicato passaggio costituente italiano, caratterizzato da un indirizzo strategico ben specifico.

A dare voce al quale, ovvero a definire icasticamente la strategia istituzionale che guida i lavori dell'Assemblea Costituente, è l'esponente comunista Vincenzo La Rocca, che, il 6 settembre 1946, la riassume nell'espressione «abbondare nelle garanzie». Se riferita alla questione del Capo dello Stato, questa scelta strategica non fa altro che implicitamente suggerire un ritorno all'equilibrio orleanista basato sull'idea pendolare che "il trono non è una poltrona vuota" e che "il Re regna ma non governa". Qual è allora la scelta che viene compiuta? La esprimono bene le parole di Egidio Tosato, altro giurista costituente e relatore sulla forma di governo, il quale afferma che «per il funzionamento del governo parlamentare occorre che il Capo dello Stato non sia né troppo debole né troppo forte»; quest'affermazione rivela la scelta di calcare il profilo del Capo dello Stato non soltanto sull'indirizzo strategico di abbondare nelle garanzie, ma anche su quello dell'equilibrio orleanista. Ne consegue che «al Presidente della Repubblica vengono attribuiti tutti i normali poteri propri del Capo dello Stato a governo parlamentare», a conferma così dell'idea dell'esistenza di una

fungibilità tra quello che il Re costituzionale italiano era stato nel periodo aureo dell'Italia liberale e il nuovo Capo dello Stato. Interessanti e significative sono anche le parole di Meuccio Ruini: «il Presidente della Repubblica ha delle funzioni che si prestano meno alla definizione giuridica di poteri»; i costituenti erano sì consapevoli dell'esistenza di una definizione costituzionale dei poteri ma anche che questa non poteva in alcun modo essere una definizione giuridica degli stessi, rinnovando così la validità delle parole di Trentin che aveva definito la monarchia come un'istituzione tra le più complesse e meno facilmente definibili.

La realtà imponeva la necessità di definire al più presto i poteri da attribuire al Capo dello Stato, poteri oggi non solo enumerati nel testo della Costituzione, ma anche protagonisti della politica costituzionale realizzata. A fare da cornice a questo delicato ma decisivo percorso è il passaggio dalla Monarchia alla Repubblica, momento in cui la scomposizione dell'essenza della monarchia passa da un lato al Capo dello Stato e dall'altro a quello che può essere definito come il moderno principe, ovvero il partito politico. Lelio Basso, altro importante costituente, interviene a tal proposito affermando che «noi non stiamo costruendo la democrazia parlamentare ma stiamo costruendo la democrazia di partito o dei partiti», ovvero qualcosa di diverso sia formalmente che sostanzialmente dalla tradizionale democrazia parlamentare. A questo punto il problema diventa quello di dotare il Presidente della Repubblica di una *force* che si situi al di fuori della democrazia dei partiti.

Uno degli elementi che più di tutti riflette le evoluzioni storico-istituzionali che hanno riguardato la figura del Capo dello Stato è certamente quello della durata del mandato – il settennato presidenziale – che può diventare il caso empirico sul quale ragionare per verificare le ipotesi di lavoro fin qui citate. Il settennato viene proposto da Tosato il quale, durante una discussione in sottocommissione, argomenta: «la situazione politica attuale di penuria di uomini politici dopo venti anni di carenza di vita politica impone una lunga durata e nello stesso tempo la rieleggibilità». Con queste parole Tosato richiama l'attenzione su un'altra questione decisiva, ovvero quella della rieleggibilità del Capo dello Stato. In sottocommissione viene approvato un emendamento del socialista Lami Starnuti che stabilisce il divieto di ulteriore mandato, volto ad impedire che si apra la via a una politica di carattere personale del Presidente. Non è un caso che molte altre norme, come

ad esempio quelle che regolano il c. d. "semestre bianco", siano proprio ispirate dal timore che il Presidente percorra una parabola "presidenzialista", secondo un neologismo successivo. Una volta concluso il lavoro delle sottocommissioni, la Costituzione viene sottoposta al voto della Commissione per la Costituzione: qui l'emendamento sulla non rieleggibilità viene eliminato con interventi favorevoli alla rieleggibilità sia da parte di Togliatti che di Moro, i rappresentanti più autorevoli dei due maggiori partiti, PCI e DC. Si ritorna poi a discutere sulla durata del mandato in Assemblea plenaria e, nel momento di stringere sull'approvazione, Nitti – in un intervento molto articolato – propone la riduzione a quattro anni, per la necessità di «consultare il popolo». Tosato, a questo punto, porta l'attenzione sulle enormi differenze che intercorrono tra la situazione italiana e quella americana, affermando la non convenienza nel mescolare i due casi che devono, al contrario, essere mantenuti ben distinti. Nitti risponde: «noi vogliamo fare un termine di sette anni e lo abbiamo accettato perché c'è in Francia». E questa è, infatti, la realtà: il settennato viene proposto da Tosato perché già presente in Francia, dove continua a esistere dal passaggio 1870-73.

È allora il caso di raccontare che cosa successe in Francia in merito alla definizione della durata del mandato del Capo dello Stato. Siamo al 18 novembre 1873: è stata eletta un'Assemblea Costituente per stabilire il nuovo assetto dopo la caduta del Secondo Impero a seguito della sconfitta nella guerra contro il *Norddeutscher Bund*, poi Impero Germanico. L'Assemblea elegge come Capo del potere esecutivo Thiers il quale viene successivamente "sfiduciato"; nel 1873 si ha dunque l'elezione di un nuovo Capo, con il titolo di Presidente di una Repubblica peraltro non proclamata: il Generale de Mac-Mahon, il quale chiede una durata certa del suo mandato. Tra il 18 e il 20 novembre 1873 prende avvio e si sviluppa una discussione in merito alla durata del mandato del Presidente della Repubblica: Mac-Mahon – di cui si fa portavoce il fidato Generale Changarnier – propone la durata di dieci anni, cifra importante perché tanto era il mandato originario di Napoleone Bonaparte come Console e tale era stata anche la durata che si era attribuito il nipote Luigi Napoleone, con il primo colpo di Stato. Segue un dibattito durante il quale uno dei maggiori *leader* della *gauche* repubblicana afferma: «voi cercate una forza, allora createla». La sinistra francese è contraria a riconoscere un lungo mandato al Presidente prima di scrivere la Costituzione: secondo loro la scelta

del Capo doveva essere successiva alla creazione delle istituzioni; non a caso Jules Simon afferma: «io non credo nella creazione di forza attraverso la durata». In Francia il settennato è dunque il risultato del tentativo di creare una forza attraverso la definizione della sua durata. Nel breve e appassionato dibattito, la sinistra propone cinque anni e il Generale de Mac-Mahon risponde accontentandosi di sette. Il settennato entra così nella storia costituzionale europea con la maratona parlamentare notturna tra il 19 e il 20 novembre 1873.

La vicenda francese non soltanto rivela una vera e propria certificazione della forza attraverso lo strumento della durata, ma anche l'ennesima conferma della versatilità dell'equilibrio orleanista: il Capo dello Stato della Terza Repubblica può giocare un ruolo sia attivo che meno attivo, ma comunque è dotato di rilevanti poteri che può scegliere di esercitare oppure no. Il Generale de Mac-Mahon, ad esempio, li gioca in modo esagerato fino a essere costretto alle dimissioni; il suo successore, Jules Grévy, modula una nuova versione dell'orleanismo ("regno ma non governo"). Così, quel versatile costituzionalista che è Joseph Barthélémy definisce il Capo dello Stato «una delle istituzioni più rimarchevoli della Costituzione, sebbene sia illogica». Proprio perché contiene in sé una componente politica che sfugge alle definizioni giuridiche. Questa definizione richiama quella di Trentin e prepara quella con cui concluderò la nostra conversazione.

Seppur *illogique* il modello del settennato ha fortuna e nel primo dopoguerra viene esportato in alcuni quadranti strategici. Prima di tutto in Germania. Anche qui tra l'originale proposta di Preuss per dieci anni, cui la sinistra socialdemocratica oppone la riduzione a cinque anni, si raggiunge infine l'accordo sui sette anni e si afferma un modello di parlamentarismo dualista, dotando il Presidente della Repubblica dell'elezione a suffragio universale, scelta che gli offre una base autonoma rispetto al Parlamento, come "sostituto democratico" del *Kaiser* tradizionale.

Il settennato, in ambiente di parlamentarismo "razionalizzato", lo ritroviamo anche in altri due importanti stati successori degli Imperi Centrali, ovvero la Cecoslovacchia e la Polonia. Interessante è il caso della Cecoslovacchia, dove il settennato viene tagliato sull'eroe costituente del Paese, Masaryk (padre), per il quale viene prevista espressamente la clausola di rieleggibilità essendo quello cecoslovacco un settennato non rieleggibile. Lo stesso schema viene riproposto in Polonia sebbene non venga immediatamente utilizzato dal Maresciallo

Pilsudsky. Il settennato viene anche successivamente utilizzato come strumento utile a stabilizzare situazioni particolarmente delicate. È il caso, ad esempio, dell'Austria e della Lituania alla fine degli anni Venti. Nel primo caso, il settennato viene proposto ma non accettato, accogliendo così il compromesso di sei anni proposto con le riforme del 1929; nel secondo invece il settennato viene introdotto nel 1928 per il Padre della Patria Antanas Smetona.

Questi esempi vanno nella direzione di considerare il settennato come un filo utile per comprendere il ruolo del Capo dello Stato dotato di *une force un dehors* e di una durata incomparabile con quella di qualsiasi altro potere parlamentare. Non è un caso dunque che nel secondo dopoguerra questo schema ritorni, nelle nuove Costituzioni francese e italiana. Viene mantenuto in Francia, nonostante la Quarta Repubblica – per reazione all'indirizzo del Generale de Gaulle – abbassi formalmente il ruolo del Capo dello Stato. In Italia dove, secondo quanto afferma Meuccio Ruini, «non si è scelto di dar vita all'evanescente personaggio, il motivo di pura decorazione, il maestro di cerimonie che si volle vedere in altre costituzioni», se non è possibile rafforzare il Presidente della Repubblica con il suffragio universale (perché si ricordano ancora i due precedenti di Weimar e prima ancora della Seconda Repubblica francese), allora si riconoscono al Capo dello Stato poteri significativi con una precisa, lunga durata. La sopravvivenza del settennato nel contesto francese e italiano è tanto più significativa di fronte alla scelta della Repubblica Federale Tedesca, dove, essendosi rafforzato il ruolo del Cancelliere, il Presidente della Repubblica vede anche una diminuzione della durata del mandato a cinque anni.

Il profilo del Capo dello Stato italiano, grazie anche a questa complicata genealogia, risulta così originale e di indubbio interesse, proprio e comparativo. Carlo Esposito nel già ricordato articolo sull'*Enciclopedia Giuridica* afferma che «la tesi del Capo dello Stato come organo politico imparziale o *supra partes* appartiene al mondo delle ricostruzioni mistiche e non a quello delle definizioni realistiche del Capo dello Stato», ovvero «inerisce alla carica di Capo dello Stato parlamentare la possibilità di elevarsi in periodi di crisi a reggitore dello Stato», da intendersi la parola crisi con l'iniziale minuscola, cioè anche semplicemente come crisi di funzionamento, non di sistema. In un altro importante contributo, nel volume di studi in onore di Vittorio Emanuele Orlando, Costantino Mortati, parlando dei contropoteri

alla democrazia dei partiti, insieme alla Corte Costituzionale cita anche la figura del Capo dello Stato. Giuseppe Maranini, inventore del termine "partitocrazia", argomenta, nella sua *Storia del potere in Italia*, che «al vertice dello Stato la Carta repubblicana colloca un organo che come sfugge almeno in parte al controllo partitocratico nel modo della sua elezione a scrutinio segreto, così si mantiene poi fuori del sistema per la stabilità della sua carica a termine fisso e per la personalità dell'azione collegata ad una molto limitata responsabilità politica verso le Camere».

Ciò che emerge da queste riflessioni è dunque la sensazione che l'evoluzione istituzionale abbia prodotto non certo un potere neutro nel senso corrivo del termine, ma piuttosto *une force en dehors*, ovvero una forza al di fuori del sistema dei partiti anche se necessariamente collegata con gli stessi. Non è un caso che il ruolo attivo del Presidente della Repubblica in Italia – già ben prima della sua esibizione e certificazione pubblica con Sandro Pertini – si manifesti proprio nel momento del primissimo incepparsi, con la fine dei governi De Gasperi, dei meccanismi del sistema politico della Repubblica dei partiti. Nella storia costituzionale della Presidenza della Repubblica italiana è, infatti, possibile individuare diversi episodi durante i quali la lunga durata del mandato presidenziale diventa un elemento importante da giocare nella dialettica del sistema; per citarne soltanto alcuni esempi: la scelta di Pella da parte di Einaudi, la scelta di Tambroni da parte di Gronchi, l'azione del Presidente della Repubblica Segni, Pertini (che per primo esplicita tra l'altro la tesi orleanista della doppia fiducia al governo dal Capo dello Stato e dalle Camere), la seconda parte del settennato di Cossiga e poi la questione delle cc. dd. "coabitazioni".

Sono proprio queste ultime a offrire l'occasione per una significativa riforma nel contesto francese. Qui, nel 2000, una riforma costituzionale ha infatti abolito il settennato in favore del quinquennato e ha ricondotto – almeno in linea teorica – il mandato del Presidente della Repubblica all'Assemblea trasformando così il sistema in senso presidenziale. Oltralpe, insomma, dove il settennato era nato, si propone una soluzione al bilanciamento contraddittorio dell'equilibro orleanista ("Il Re regna ma non governa", "Il trono non è una poltrona vuota"). In Italia, al contrario, la questione resta aperta con tutta la sua ambiguità. E le evoluzioni più recenti, con la prima reiterazione del mandato presidenziale, confermano le parole dello stesso Maranini: «la Costituzione scritta della Repubblica, mentre ad un esame superficiale

sembra concedere al Capo dello Stato molto meno della Costituzione di fatto pre-fascista, in realtà concede molto di più». In un quadro mosso che, se rifugge le formalizzazioni, a più forte ragione ci mette in guardia da ogni forma di semplificazione.

The challenges for the significance of regions in Europe. Some hints from regional policymaking practices

di Martino Mazzoleni

Abstract – *In the last decades the sub-national dimension identified with regions has established itself in government and public policies and entered into collective imagination in Europe. The paper draws on the multi-disciplinary literature focusing on the success of European regions and on the "metamorphosis" of the concept of region in the context of globalisation. In light of recent trends of regional policymaking in Europe, this paper examines how the crisis of the territoriality of politics has affected the significance and role of the regional level of government. Nowadays, the regional space ultimately lies in the articulation and aggregation of interests in the policy process more than in the formal division of competences and in the structure of political authority.*

Introduction: what are regions about?

Policymaking at the "meso" level of government[1] is an underdeveloped field of research in the social sciences, notably with regard to its implications for the conceptual significance of regions. This paper focuses on the evolution of the political meaning of regions in recent years, and on how regional political actors may interpret their role in today's globalised social and economic environments. This work is, on one side, a review of the multidisciplinary literature concerning the definition of regions as political actors and, on the other, it stems from researches carried out on policy and strategic planning at the regional level in Europe[2].

[1] L.J. Sharpe (ed.), *The Rise of Meso Government in Europe*, London, 1992.

[2] Whose findings have been illustrated in other works: S. Bandera - M. Mazzoleni, *Metodi e strumenti della programmazione. Un confronto tra i documenti di programmazione strategica regionale in Europa*, in A. Bramanti - C. Salone (eds.), *Lo sviluppo territoriale nell'economia della conoscenza: teorie, attori, strategie*, Milano, 2009, pp. 233-52; S. Bandera - M. Mazzoleni, *La programmazione regionale in Europa. Alcune best practice di innovazione*, "IReR Working Paper", n. 15, Milano, 2010.

Over the last decades, a body of multidisciplinary literature has developed regarding the regional or "intermediate" tier of government, underlining that Europe has witnessed a «proliferation of regional regimes»[3] and «conceptualisations of regional power»[4]. The experiences – and their respective theoretical elaborations – of city-regions, cross-border and Euro-regions, regional industrial districts and clusters, and learning regions, are but a few examples. The regional dimension has gained increasing meaning and relevance in multiple economic, political, and cultural processes in place and, consequently, in the different academic disciplines focusing on them. Hence, the region has fully entered the lexicon and imagery of multiple scientific perspectives. This has occurred in close connection with the profound developments experienced by Europe – and the rest of the world – in the last decades: political integration, globalisation, the growth of financial and economic interdependence, and their impact on the roles and functions of political institutions.

And yet, the definition of regions remains rather vague, notably due to the fact that the term "region" possesses different meanings both in the common language and for the various sciences dealing with it, such as international relations, geography, constitutional law, administrative law, etc. These academic subjects do not agree on one same definition, nor is there a semantic unanimity within them. For example, the region may be understood as an area in which aggregations, cooperation and competition among social and economic interests take place; and yet, with regard to this dimension, there are copious interpretations. While, from the point of view of political processes, one can look at the region as a phenomenon concerning all the three dimensions of political phenomena: polity, politics and policies[5]. Table 1 shows an elementary attempt to frame the various meanings that have been put forward, their foundational features and the scientific approaches that centre on them.

[3] A. Lagendijk, *The Accident of the Region: A Strategic Relational Perspective on the Construction of the Region's Significance*, "Regional Studies", vol. 41 (2007), n. 9, pp. 1193-208 (1194).

[4] C. Carter - R. Pasquier, *Introduction. Studying Regions as "Spaces for Politics": Rethinking Territory and Strategic Action*, "Regional and Federal Studies", vol. 20 (2010), n. 3, pp. 281-94 (284).

[5] For an introduction to these dimensions, see M. Cotta - D. Della Porta - L. Morlino, *Fondamenti di Scienza Politica*, Bologna, 2004, pp. 30-37.

Table 1 – The ontologies of the region

Meaning	Key elements	Main scientific domain
Territory	Physical space	Geography
Social environment	Human relations, attitudes, behaviours	Sociology
Economic system	Economic actors, fluxes, interactions	Economics
Government and public administration	Institutions, legal systems, bureaucracies	Law, public management studies
Political space	Politics and policy: partisan and interest mobilization, citizens' participation, authoritative decision-making	Political science
Community	Polity: language, culture, identity, borders	History, anthropology

In short, the meaning of "region" is far from being fixed. A comprehensive definition does not appear to exist nor, incidentally, does there seem to be an urgent need for it. The debate on the "regional realm" has yet to be closed and the region appears, now more than in the past, to be a multi-dimensional phenomenon.

With regard to scientific knowledge, it is possible to assert that, nowadays, «we know a great deal about the division of competences, intergovernmental relations, and the role of regions in the European Union, and quite a bit about regional party systems and competition.»[6]. Regional economic systems as well have been deeply investigated. Moreover, over the years a literature on regional policies has developed, which has already produced empirical analyses and theoretical reflections, albeit with diverging conclusions, with notable attention drawn to the experimentation and diffusion of public policies among sub-national tiers of government[7]. Nevertheless, «with the

[6] M. Keating - N. McEwen, *Introduction: Devolution and Public Policy in Comparative Perspective*, "Regional and Federal Studies", vol. 15 (2005), n. 4, pp. 413-21 (413). Such themes have been the focus of attention of several works, notably centring on the electoral fortunes and strategic adaptation of ethno-regionalist parties; the impact of decentralization on party organization; changes in electoral arenas; party attitudes on decentralization. For instance, see D. Hough - C. Jeffery (eds.), *Devolution and Electoral Politics*, Manchester, 2006; W. Swenden - B. Maddens (eds.), *Territorial Party Politics in Western Europe*, Basingstoke, 2009; E. Hepburn (ed.), *New Challenges for Stateless Nationalist and Regionalist Parties*, London, 2010.

[7] Among those having approached regional governance from different disciplinary perspectives, many have repeatedly stressed on the concepts of policy experimentation and innovation, that are more likely to happen the more numerous the policymaking arenas are, as well as on policy learning and diffusion of good practices. See, for example, S. Rose-Ackerman, *Risk Taking and Reelection: Does Federalism Promote Innovation?*, "Journal of Legal Studies", vol. 9 (1980), n. 3, pp. 593-616; D. Dolowitz - D. Marsh, *Who Learns from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature*, "Political Studies", vol. 44 (1996), n. 2, pp. 343-57; K.S. Strumpf, *Does*

exception of regional economic development (which remains a rather specialized field), there is a surprising lack of work on the effects of devolution to regions and nations on the policy process, policy substance and policy outcomes; there is little comparative work on the performance of regional governments»[8] as well as on the practices and rules of regional policy formulation and, in general, policymaking[9]. And yet, in the opinion of Hooghe et al.[10], in order to understand regionalization «we need not only better theory, but better information about the structure of government from the local and regional levels to the nation, international, and global».

To this purpose, in order to offer our contribution, the next section of the paper introduces the motivations – concerning both the polity and politics dimensions as well as policymaking – for the success of the regional layer of government in Europe in the last decades. Then follows the illustration of recent theoretical reflections centering on the changing meaning of the region in the context of globalisation, with respect to which some considerations for the scientific debate will be finally offered, drawing from research undertaken on several regional-level governments. The region in Europe appears to keep its own identity, even though this has been subject to a process of redefinition.

Government Decentralization Increase Policy Innovation?, "Journal of Public Economic Theory", vol. 4 (2002), n. 2, pp. 207-41; C. Kotsogiannis - R. Schwager, *On the Incentives to Experiment in Federations*, "Journal of Urban Economics", vol. 60 (2006), n. 3, pp. 484-97; H. Cai - D. Treisman, *Political Decentralization and Policy Experimentation*, "Quarterly Journal of Political Science", vol. 4 (2009), n. 1, pp. 35-58; B. Galle - J. Leahy, *Laboratories of Democracy? Policy Innovation in Decentralized Governments*, "Emory Law Journal", vol. 58 (2009), n. 6, pp. 1333-400; and the special issue *Policy Making, Learning and Devolution* of "Regional and Federal Studies", n. 3/2012.

[8] Keating - McEwen, *op. cit.*, p. 413.

[9] A. Bruzzo, *La programmazione regionale in Italia: ricostruzione storica e questioni aperte*, Testo presentato alla XXX Conferenza Italiana di Scienze Regionali, Florence, 2009.

[10] L. Hooghe - G. Marks - A. Schakel, *The Rise of Regional Authority: A Comparative Study of 42 Democracies*, London, 2010, p. 68.

The regions in Europe: Origins and motivations of a success

The emergence of the intermediate layer of government has been a trend shared by many European states in the 20th and 21st centuries. In the last decades, countries such as Italy, Spain, Belgium, France, and the UK, thanks to a series of regionalist (and, in some cases, properly federalist) reforms have abandoned the centralism which had characterised the model of the unitary modern state. As Hooghe et al. highlight: «not every country has become regionalized, but where we see reform over time, it is in the direction of greater, not less, regional authority»[11]. For the reasons that will be outlined in the next section, by now, few countries do not have a sub-national tier of government or administration, even those once considered as the archetype of the centralized unitary model, such as Britain and France, as well as countries of recent accession to the European Union. The regional reforms indeed «have been one of the most important innovations of the last decades. The regionalisation as the criterion of interest organization and political wills on a territorial basis has been asserting itself in Europe: today it is the rule, not the exception». Within this general trend, however, «different historical vicissitudes and a deeper or more superficial intensity of experiences of territorial autonomy have formed, on the European continent, distinct models of organization and functioning of the levels of power»[12].

The regional phenomenon has both deep historical roots and more recent motivations. Several arguments have been put forward in the literature of various academic disciplines. They are not mutually exclusive but can, rather, be combined.

The first one, which can be referred to the dimension of polity, is the centre/periphery cleavage developed by Rokkan[13]. Its persistence could explain the various pressures that originate, in a bottom-up fashion, from national minorities aiming to obtain the devolution of political power from the centre. «Demands on the part of regional communities for more self-rule have strengthened» in past decades[14]. Actually, from 1950 to 2006, «the number of ethno-regionalist parties

[11] *Ibi*, p. 52.

[12] M. Caciagli, *Regioni d'Europa. Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, Bologna, 2003, p. 9.

[13] See S. Rokkan - D. Urwin, *Economy, Territory, Identity. Politics of West European Peripheries*, London, 1983.

[14] Hooghe et al., *op. cit.*, p. 55.

contesting national elections increased from nine (in six countries) ... to 20 (in nine countries)» and their share of votes has more than tripled in the same period[15]. Experiences such as devolution in Britain in the 1990s can clearly be explained in the light of this factor.

Further accounts are concerned with politics. According to one interpretation, the creation of regional-level political institutions can be explained by the efforts aimed at democratising political systems in the 20th century, but also the willingness to increase popular participation to the government, which has also been pursued in countries where the regional level has been introduced more recently, such as Italy (1970s) and France (1980s). A different account refers to the interest towards decentralization shown by some political actors, individual politicians and sectors of the national bureaucracies, particularly linked to personal career opportunities (office-seeking strategy) and the possibilities of extending and increasing the control over policymaking.

There are, moreover, explanations specifically linked to policies and policymaking. First of all, one policy-related reason for the creation of regional authorities in Europe may be found in the establishment of the universalistic welfare state after World War II and in its exponential growth, particularly with regard to its expenditure. In time, this has forced political authorities to set limits for welfare services and to control its costs, and national governments have had to face an overload of social demands without being able to provide adequate outputs[16]. Hence, regions have become privileged spaces with new forms of policy efficacy. In short, according to Hooghe et al.[17], «as the policy portfolio has expanded, so have the competencies of regional governments», provided with responsibilities over social and physical infrastructure notably – for example, in sectors such as health, vocational training, economic development, and spatial planning – since «the public goods for which governments are now responsible are more efficiently provided with the help of an intermediate level of government». In other terms, functional imperatives for public policies have been relevant drivers for regionalization throughout the Old Continent.

[15] *Ibi*, p. 58.

[16] R. Rose, *Risorse dei governi e sovraccarico di domande*, "Rivista Italiana di Scienza Politica", vol. 5 (1975), n. 2.

[17] Hooghe et al., *op. cit.*, pp. 55-56.

Secondly, in the last thirty years many scholars have either partially or entirely linked the creation of regional governments to the political and financial opportunities offered by the EU cohesion policy. «European integration has reduced the costs of regionalization and has catalysed reform»[18]. In particular, in countries such as Ireland, Greece, and Hungary, for example, sub-national authorities were introduced in the Eighties and Nineties, mainly in order to create the necessary requirements to obtain the structural funds. Nevertheless, among those who interpret regionalization in such reductive terms, basically looking at regions as «objects of EU politics, rather than subjects of its daily government»[19], there are authors who acknowledge that, even in recently created regions, the political, administrative, and economic actors have eventually come to identify with the regional dimension of policymaking, to demand a larger involvement in regional decision-making processes and to stimulate regional governments to manage local policies more effectively. «Stronger devolution has, in general, provided institutional incentives for groups to regionalize» and «the region has emerged as a new arena for mediating relations between capital and labour» since the economic actors of a territory share the goal of enhancing infrastructure and human capital as well as attracting investment in the same territory[20]. In other terms, also (some of) the purely "administrative" regions, lacking a consolidated tradition of political autonomy and identity, have progressively developed a policymaking capacity and taken up the nature or real spaces for political mobilization, representation, and interest mediation. According to Graziano[21], «EU cohesion policy has reinforced the "politicisation of the regional territory" and further legitimised the regions as political arenas due to the development and support of

[18] *Ibi*, p. 55.

[19] C. Carter - R. Pasquier, *The Europeanization of Regions as "Spaces for Politics": A Research Agenda*, "Regional and Federal Studies", vol. 20 (2010), n. 3, pp. 295-314 (295).

[20] M. Keating, *Rescaling the European State. The Making of Territory and the Rise of the Meso*, Oxford, 2013, pp. 129-130. The sharing of goals among policy actors and the «territorial element in the definition and articulation of group interests», however, appears to be stronger where the identity of the groups (business, labour or third sector) are territorially oriented (*Ibid.*).

[21] P. Graziano, *From Local Partnerships to Regional Spaces for Politics? Europeanization and EU Cohesion Policy in Southern Italy*, "Regional and Federal Studies", vol. 20 (2010), n. 3, pp. 315-33 (330).

regional interests in connection with the availability of EU resources for development».

Finally, a further policy-related category of explanations for the regional political dimension originates from the economic sciences and, notably, the study of post-industrial economic policies. The production model based on large, vertically integrated factories has largely shrunk; this has brought about a wide mobilisation of economic and political actors usually on a regional scale, aimed at revisiting existing macro-economic and industrial policies. Since the Eighties, with the transition to a post-Fordist economy, the core of economic regulation has shifted from wage policies to competitive dynamics among territories, from Keynesian interventionism to policies for innovation and human capital, as well as to new forms of financial relations[22]. The regional dimension has appeared to some observers as an essential junction between local dynamics (production, consumption, human capital training) and global dynamics (financial, commercial, information fluxes). Scientific and political awareness has spread, according to which «the enduring competitive advantages in a global economy lie increasingly in local things – knowledge, relationships, motivation – that distant rivals cannot match»[23]. New practices of regulation and clustering have developed mainly in spaces of a limited dimension, as compared to the national scale, and have generated new forms of regional governance. In this context, various actors have indeed stressed that the devolution of political power could make it possible for regional institutions to design *ad hoc* policies to develop the competitive advantages of their own territories. Nowadays, it is argued, regional governance should build and support specific territorial assets, which are vital for the creation of an innovative potential and for improving the productivity of economic actors[24].

To recap, in the last forty years regionalisation has spread and accentuated in Europe thanks to the combination of all these dynamics, highlighted – as we have seen – by different academic approaches and yet not mutually exclusive, indeed rather complementary. The increasing relevance of the regional dimension may be considered as the logical result of general trends and pervasive phenomena such as

[22] Lagendijk, *op. cit.*, p. 1200.

[23] M. Porter, *Clusters and the New Economics of Competition*, "Harvard Business Review", vol. 76 (1998), pp. 77-90 (78).

[24] Lagendijk, *op. cit.*, p. 1200.

the revival of local identities, globalisation, the flexibility in industrial production, urban expansion, European integration, and the restructuring of the nation-state. The region «turned out to be at the right place and time»[25] in offering a suitable dimension for the emergence of these trends[26].

Such a combination lies indeed at the basis of the widely-known multi-dimensional definition of "new regionalism" by Keating[27], which involves:

– As for the polity dimension: the reassertion of historic identities, even those apparently forgotten in the course of time, with an ensuing political mobilization in the name either of nationalism (notably for stateless nations) or of regional autonomy.
– Concerning politics: an institutional restructuring with the decentralization of political authority in the name of modernization as a response to bottom-up pressures or as a means to strengthen the political system, responding to the demands of local stakeholders for greater political participation and larger responsibilities.
– With regard to policymaking, a functional restructuring: in the context of economic globalisation in which nation-states are less and less capable of managing their own economies through

[25] *Ibi*, p. 1205.

[26] Geographers and regional economists have also studied how and why these developments have privileged the regional dimension. Two are the most popular perspectives. Structuralist scholars support "scalar selectivity", considering that certain levels take priority over other levels, due to «the power which organizations at certain spatial scales are able to exercise over organizations at other, higher or lower scales» [C. Collinge, *Self-organisation of Society by Scale: A Spatial Reworking of Regulation Theory*, "Environment and Planning D - Society and Space", vol. 17 (1999), n. 5, pp. 557-74 (568)]. «Yet these other levels may acquire important subsidiary roles, such as regions in global production networks, or the international level in the pursuit of nationally oriented interests» (Lagendijk, *op. cit.*, p. 1199). In this view, there are «dominant» and «nodal» (subsidiary) scales, the regions belonging to the latter category (Collinge, *Self-organisation of Society by Scale*, cit.). A second perspective is based on spatial selectivity, i.e. «the prioritisation of certain places in a wider territory», such as a region within a state. This occurs «through both material and discursive practices» and can either be intentional – as a choice of ruling elites – or unintentional, «since most political decisions and policy outcomes are spatially biased, advantaging some areas while disadvantaging others» (Cfr. Lagendijk, *op. cit.*, p. 1199).

[27] M. Keating, *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*, Cheltenham, 1998.

redistributive policies and public investment, the region is evermore considered as an adequate political level for the making of economic and industrial policies. The "new" regions, therefore, should also be seen as a response to globalisation.

Globalisation which, in turn, has nourished in the last decades the revival of academic debates centering on the very notion of region. These are the focus of the following section, which outlines the consequences of globalisation for the regions themselves, as well as the multiple challenges that regional institutions and political actors experience nowadays.

The regions of the 21st century: from the government of the territory to the governance of networks and functions

In the literature, within the contention among the various conceptualisations of the region, the functional thesis has had some success in recent decades. According to it, functional social and economic systems have started to transcend territorial boundaries. In fact, in a context where economic, social, and cultural relations transcend territorial limits and the traditional differentiation between the "inside" and "outside" of borders have become blurred, the nation-states have experienced a phenomenon that now seems to be affecting sub-national authorities as well: politics and, in some ways, policies too have started to separate from the territory. Following the progressive internationalisation and de-territorialisation of any subject – be it of either national or regional competence – it has indeed become more and more problematic to delimit a policy competence to a given territory.

Several years ago, with the strengthening of supranational integration in Europe and globalisation, but also the proliferation of independent authorities and agencies, political scientists – and other academics – put forward the thesis of the «retreat of the state»[28], some even raising a question regarding the end of the sovereign nation-state[29]. A state that now seems «too small to deal with capitalism as a global

[28] See W. Müller - V. Wright (eds.), *The State in Western Europe. Retreat or Redefinition?*, London, 1994, and S. Strange, *The Retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, 1996.

[29] K. Ohmae, *The End of the Nation State. The Rise of Regional Economies*, New York, 1995.

system and too large to respond effectively to the rapid changes taking place at the local level»[30]. Some authors, «in the light of recent transformations brought about by global economic and political influences», utterly claim that the «territorial integrity of regions» as well is over[31]. In particular, according to the constructivist perspective, an economic context in which the production processes, economic relations, and knowledge networks are no longer limited in a defined space has brought about the emergence of a "relational" character of the regions, that can now be defined as «a series of open, discontinuous spaces constituted by the social relationships which stretch across them in a variety of ways»[32]. In Allen's and Cochrane's words[33]:

> at the current political moment regions are being remade in ways that directly undermine the idea of a region as a meaningful territorial entity ... the governance of regions, and its spatiality, now works through a looser, more negotiable, set of political arrangements that take their shape from the networks of relations that stretch across and beyond given regional boundaries.

These relations often «form 'regional' spatial assemblages that are not exclusively regional, but bring together elements of central, regional and local institutions». All this calls «into question the usefulness of continuing to represent regions politically as territorially fixed in any essential sense»[34].

In other terms, regions should be regarded as formed by a net of relations and connections, many of which take form elsewhere,

---

[30] D. Webb - C. Collis, *Regional Development Agencies and the "New Regionalism" in England*, "Regional Studies", vol. 34 (2000), n. 9, pp. 857-64 (858).

[31] Carter - Pasquier, *Introduction*, cit., p. 282.

[32] J. Allen - D. Massey - A. Cochrane, *Rethinking the Region*, London, 1998, p. 5.

[33] J. Allen - A. Cochrane, *Beyond the Territorial Fix: Regional Assemblages, Politics and Power*, "Regional Studies", vol. 41 (2007), n. 9, pp. 1161-75 (1163).

[34] *Ibid*. Incidentally, in the latest years, also because of the need to rationalize the framework of territorial government, in order to reduce public expenditure many political and technical proposals have been put forward throughout Europe on the reshuffling of regional authorities' borders and competences. For instance, "macro-regions" have surfaced in Italy in the least twenty years and have recently been given relevance in the party platforms of the regionalist Lega Nord movement. In January 2014, France's President Hollande called for new and clearer administrative competences for regional councils as well as for the merger of several existing regions, announcing an *ad hoc* parliamentary bill. A similar proposal was already included in a 2009 report commissioned by President Sarkozy, which had no outcomes though. In England, regional assemblies were utterly abolished by 2010.

outside their own territories and, therefore, ought to be understood as «spaces for action»[35] and «social constructions» realised through the nurturing of a collective identity[36] more than the expression of a given territory, forever fixed. Today more than ever, indeed, regional political institutions define themselves in relation to other regions, both in the competition for public funds and in the search for an identity on the basis of which they can mobilize resources and actors. Therefore, they are constantly open to the reinvention of themselves as spatial entities with ever changing political meanings[37].

Many observers notably point out that the role of sub-national authorities may vary according to different policy fields[38] while, even within the same countries, not all regions possess the same capacity to compete for the allocation of resources. In other words, the actual leeway available to regions may not be defined in a univocal manner, but rather should be constantly redefined for each single policy area and within each national context. This is especially due to the existence of trans-border fluxes that nowadays are no longer only economic (of goods, services, and workforce) but also concern the users of welfare services (most notably health and education).

[35] P. Schmitt-Egner, *The Concept of "Region": Theoretical and Methodological Notes on its Reconstruction*, "Journal of European Integration", vol. 24 (2002), n. 3, pp. 179-200.

[36] According to the reflective approach, regions are political, institutional, and discursive constructs whose development is structurally conditioned and enabled, but not fully determined, by external conditions. Cfr. J. Agnew, *Regions on the Mind Does Not Equal Regions of the Mind*, "Progress in Human Geography", vol. 23 (1999), pp. 91-96. In this perspective, «regions only exist in relation to particular criteria. They are not "out there" waiting to be discovered; they are our (and others') constructions» (Allen - Massey - Cochrane, *op. cit.*, p. 2). In other terms, the region – as well as the state – should not be seen as a self-standing entity, but rather as a social product. According to Paasi, regions are indeed «both products and constituents of social action», sustained by four basic processes, namely territorial, institutional and symbolic shaping, and internal and external recognition [A. Paasi, *Europe as Social Process and Discourse: Considerations of Place, Boundaries and Identity*, "European Urban and Regional Studies", vol. 8 (2001), n. 1, pp. 7-28 (13)]. In conclusion, regions, according to some scholars, are «imagined communities» the same way as are European nation-states developed in the 19th century (M. Keating - J. Loughlin - K. Deschouwer, *Culture, Institutions and Economic Development: A Study of Eight European Regions*, Cheltenham, 2003).

[37] Allen - Cochrane, *op. cit.*, p. 1163.

[38] Keating offers a synthetic review of the metamorphoses of the regions' policy domains in: *Rescaling the European State*, cit., chapter 3.

To recap, «the disappearance of borders, the Europeanisation of regional policies, and the realization of big infrastructures», let alone the evermore trans-national market of welfare services, «highlight the emergence of 'post-national' territorialities», that can also be seen in the activism of some regions in the context of global competition on economic as well as cultural and political exchanges[39]. Therefore, according to this view, the role and action of regional governments are progressively addressing functional networks which cross territorial borders and that can no longer be governed through policies operating exclusively within administrative borders. This change has been interpreted as a real "metamorphosis" of regional (as well as local) authorities in Europe.

Obviously, the elimination of the territorial dimension from political phenomena has been the target of critiques moved by scholars arguing that the nation-state «does not actually seem near to be over». Rather, the state «appears to have changed physiognomy and shown the resilience it needs to adapt to top-down and bottom-up pressures»[40]. Similarly, the end of the territorial character of regions has been contested as well, notably because political representation and decision-making processes are still rooted in territories[41]. European peoples and cultural, professional, and economic elites do not necessarily identify with regions as areas of relations rather than regions in their territorial sense. Nor does this mean that the historic and political peculiarities of any regional area are absorbed and dissolved by the fluxes of interactions that occur across territorial borders. There is a persisting opinion according to which territory «continues to matter» for regions[42] and that the region still has a symbolic potential, albeit differentiated throughout Europe. «Successive predictions of the end of territory have been confounded, as space is continually rediscovered and shapes economic, social, and political systems»[43], at the sub-national level too.

[39] S. Conti - C. Salone, *Le tessere del mosaico*, in S. Conti - C. Salone (eds.), *Il Nord, i Nord. Geopolitica della questione settentrionale. Rapporto Annuale 2010*, Società Geografica Italiana Onlus, Roma, 2010, pp. 18-19.

[40] *Ibi*, p. 17.

[41] Carter - Pasquier, *Introduction*, cit., pp. 283-89.

[42] C. Carter - R. Pasquier, *Conclusions*, "Regional and Federal Studies", vol. 20 (2010), n. 3, pp. 425-30 (427).

[43] Keating, *Rescaling the European State*, cit., p. 191.

In other words, the territorial element has not (yet?) been fully replaced by the relational one[44]; the latter has only come abreast the former, that has kept vitality, at least for the polity and politics dimensions, but also – it appears – for (some) policies: as it is known, economic competitiveness policies – for instance – do emphasize the need to invest on the production of local collective goods able to enhance the endogenous assets of territories and local economic systems[45].

Contemporary trends in regional policymaking

To summarize, the European region still survives under the meanings of a symbolic space and a territory where politics organizes and policymaking takes place, although all these significations have been redefined. In particular, Europe's regional political actors have had to adapt their own policymaking to the challenges outlined above by adopting some diffuse strategies. They seem to support the view of regions that are attempting to reinvent their own role to fit to the changing environment.

First of all, as concerns the medium-term agenda-setting and policy formulation, there is the growing trend amongst European regions – albeit with varying objectives and practical instruments – to create venues for the discussion on policy priorities of regional governance, such as "strategic committees" or "advisory boards" which have been introduced to advise regional executives. Moreover, following the pattern of EU cohesion policy planning, today many regional governments publish, alongside legislature programmes and specific strategies in policy areas, multi-sectoral long-term scenarios on the which to base dialogue and share priorities with regional stakeholders.

> These are non-binding instruments that help the government, on one side, to fix some priorities and guidelines that overcome the time limit of their mandate and, on the other, to representatives of the regional community – that are involved in different ways and with varying intensity amongst regions – to offer to the government their

[44] In Keating's words: «function and territory have always been twin components of social, economic, and political order, with the nation-state as just one effort to bring them into alignment». Keating, *Rescaling the European State*, cit., pp. ix-x.

[45] C. Crouch - P. Le Galès - C. Trigilia - H. Voelzkow, *Changing Governance of Local Economies: Responses of European Local Production Systems*, Oxford, 2004.

> points of view on the future of the region. In other terms, these are instruments aiming to set some common strategic goals ... and may hence contribute to reduce informative and political uncertainty by assessing the resources, competences, and knowledge existing throughout the territory, and which the government by itself no longer masters, as well as by connecting of the action of different actors who somehow contribute to define the future of a region[46].

It is possible to mention, as examples, *Rhône-Alpes 21*, the Wales Spatial Plan, Zukunft Bayern 2020, or the new generation of *Programmi di Sviluppo Regionale* adopted in some Italian regions. In broader terms, in many regional strategic and policy planning practices there appears to be a growing interest on partnerships with stakeholders. As seen, in the context of global competition, regional authorities ought to mobilize on more levels and in multiple arenas in order to obtain those resources and tools that they frequently cannot reach in their own national context. It has often been underlined how, in a Europe in which regions contend market quotas, resources and investments, only those capable of strategic leadership succeed: the critical feature, therefore, is the capability of building networks in their own territory, aggregating and connecting assets, steering energies and expectations of actors, even modifying partners and stakeholders according to the varying issues at stake.

This dimension of public policies – partnership – can be detected in most regional contexts[47], articulated in various manners, and is also prescribed by strict budgets and the complex environments in which regional authorities operate, so that the establishment of partnerships seems to be a forced choice rather than a free one. There are regions, such as French ones, in which partnerships appear to be limited to the formulation of the legislature programme; in this case, partnership takes the form of consultation, through auditions and meetings that allow relevant non-governmental actors to make suggestions. Other experiences involve private and public partners in the policy

[46] Bandera - Mazzoleni, *La programmazione regionale in Europa*, cit., p. 24.

[47] This finding is confirmed by Keating: «Almost all regional governments have sought to incorporate groups into the policy process. One motive is the need for information about conditions and policy options, given their limited reach and policymaking capacity. They also need group compliance, especially in development, where resources are controlled by the private sector» (Keating, *Rescaling the European State*, cit., p. 141).

implementation phase as well; this is a wider declination of partnership and may be seen notably in the British context.

Secondly, with regard to regional policy outputs, the competitiveness of regional economic systems, notably articulated in the strengthening of human capital, the internationalisation of the regional economy, innovation and infrastructures, seems to be a strategic priority for the policy process of many regions, together with environmental sustainability[48]. This emphasis clearly seems an attempt to respond to the extremely fluid context which has been described above. Regional authorities endeavour to convert their territories into smart and innovative spaces able to attract investments and fluxes, given that these are no longer under exclusive state and public control.

Thirdly, as for the implementation of regional policies, since the ability to elaborate and carry out effective policies is challenged daily by the social and economic environment, Europe's regional governments feel the need to improve their organizational coherence, notably in the current period of generalised scarcity of public resources. Thus, in many European contexts a critical feature of regional governance is the relationship between political institutions and the plethora of quasi-governmental bodies (agencies, authorities, public companies etc.) which are primary actors of regional policies themselves. All the regions have faced or are now facing the challenge of coordinating these bodies in order to strengthen the integration of their activities and, thus, improve the efficacy of public action in their territories[49]. In line with the paradigms developed by the New Public Management and joined-up government, the organizational capacity of performing policy functions has been at the centre of considerable investments by many regional authorities in the last years; these have concerned information systems, managerial capacities, vertical and horizontal coordination among government structures, and political control over the policy process and its outputs[50].

[48] Bandera - Mazzoleni, *Metodi e strumenti della programmazione*, cit.

[49] Bandera - Mazzoleni, *La programmazione regionale in Europa*, cit.

[50] In previous works, some examples have been illustrated, namely: the thorough reviews of regional policy planning undertaken in recent years in Wales and Lombardy; the evaluation system of management performance in Lombardy; the policy monitoring and evaluation systems introduced in Rhône-Alpes and Catalonia. See Bandera - Mazzoleni, *La programmazione regionale in Europa*, cit.

To summarize, the new objective of Europe's regional governments is no longer – or not only – to administer a territory but, on one side, to buttress the policy capacity of their own public administration and, on the other, to engage in mutual learning processes in order to impress a direction to the fluxes and dynamics that shatter them, by notably involving stakeholders in their policymaking. This does not necessarily mean to re-propose ancient neo-corporatist models. Yet for regional authorities, to cling to the traditional view of a government, limited to a bounded physical space, entails being doomed to be marginalized from dominant economic and political dynamics and from relevant fluxes of values and resources.

These trends well correspond to the thesis according to which the decline – or, in the eyes of some scholars, the end – of the territorial nature of politics has paved the way for the assertion of governance, with its two main meanings. On one side, governance expresses the idea according to which the role of political institutions and public powers no longer suffices for guaranteeing adequate and effective policies. For this, it appears necessary to mobilize different actors and to look for synergies, not only through normative regulations, but with the construction of a shared vision of the future[51]. On the other side, governance makes the self-organization regulative principle prevail over that of hierarchical organization, typical of government[52].

The actual limits of the traditional, top-down government intervention at the sub-national level are also evidenced by the fact that the regional administrations' strategic planning documents are largely conceived as communication instruments and frameworks for the structuring of partnership relations with stakeholders[53] – in which regional governments are only one among the agents of public policymaking. Policy planning seldom has a real impact, also because of

[51] Even if, as Edelenbos and Klijn stress, while «greater input from a variety of parties generates a variety of ideas and potentially enriches process substance» in policymaking, nonetheless «greater input does not guarantee good outcomes» (J. Edelenbos - E.H. Klijn, *Managing Stakeholder Involvement in Decision Making: A Comparative Analysis of Six Interactive Processes in The Netherlands*, "Journal of Public Administration Research and Theory", vol. 16 (2005), n. 3, pp. 417-46 (435-36).

[52] According to the functionalist perspective, this should be regarded as the outcome of the development of flexible – and no longer hierarchical – relations in the market as well as between the public and private sectors, also in reaction to the failure of top-down economic policies.

[53] Bandera - Mazzoleni, *Metodi e strumenti della programmazione*, cit.

the lack of attention paid on *ex-ante* policy evaluation as well as of the virtual absence of any link between strategic plans and the budgets of regional authorities. Hence, most regional strategic documents, with the exception of Italian ones, have in time taken up essentially a communicative value and, at the same time, the role of instruments elaborated in order to fix the consensus of both public and private partners of regional authorities, notably where (in France and England) regions are far from being central actors of social and economic policymaking and, therefore, «do not possess the tools and legitimacy to assert their own visions and strategies»[54]. In other words, these documents are often produced «as political-cultural messages addressed to the regional society» more than strategic command documents addressed to the regional government's structures[55].

Conclusions: the new challenges for the regions

In the 21st century European regions maintain many features that, as seen in the initial sections of this paper, made up their constitutive traits in the 20th century. And yet, most of them have been reinterpreted by regional political actors themselves. From being either active promoters or passive objects of institutional devolution; from being targets of a technocratic redistribution of policy competences; and from being the focus of EU cohesion funds, political institutions of the "meso" level have been transforming into venues for the promotion of public policy integration, of territorial co-ordination of actors, of innovative forms of economic development and mutual learning.

In fact, a widespread trend for regions has been to constantly redefine themselves in a context in which governance has imposed itself as the regulating principle at the sub-national level in Europe. Similarly to what has occurred to the nation-state, the region is no longer just a government that rules – more or less autonomously, according to the constitutional settings of a country – over a territory, a community and an economic system through its own bureaucratic apparatus. The region has become the outcome of a process of politicisation made by

[54] *Ibi*, pp. 245-46.

[55] A. Bruzzo, *L'evoluzione della programmazione regionale in Italia*, in S. Casini Benvenuti - G. Gorla (a cura di), *Avevo sentito parlare di Regional Science. Un tributo a Giuliano Bianchi*, Milano, 2010, pp. 153-72 (160).

both public and private actors[56]. Even in countries where regions have been recently established or «have still a weak democratic sense for the population» (such as in France), a political notion of regions can exist[57]. As we have argued above, this no longer lies only in proposing substantial solutions and providing policy responses on pre-defined templates, yet also in offering the moral, symbolic, and concrete incentives that may lead stakeholders to directly take part in the regional decision-making and to coordinate their actions. This, today, gives meaning and sense to the regions, but not necessarily and automatically policy coherence, which might indeed be altered or undermined by the fluxes which have been outlined above and which often cross regional boundaries. Both governmental and private actors of regional governance ought to learn in which ways and forms such coherence should be declined in order to favour integration and development of public action. In this respect, it seems possible to agree on the following assertion made some years ago:

> Regional actors might play a game that is much more ambitious and interesting than the simple claim for spaces of sovereignty in accordance with the old conception of the state. European regionalism, even across the institutional and functional diversities that characterize the various national contexts, seems indeed to suffer from a twofold complex. On one side, with regard to national states, it insists in demanding a legitimisation for the exercise of an adequate sovereignty according to the functions allotted to regions (which mainly concern welfare and competitiveness); it is a sort of battle to become "small states" in order to matter. On the other side, with regard to EU institutions, region still present themselves as territorial portions of nation-states, to which structural funds can be attributed; financial resources to which regions cannot afford renouncing.
> Instead, the right perspective seems to lie in a different way to conceive the role and space of political action. The devolution of functions such as those presiding over social cohesion, welfare, and economic competitiveness, makes the regions institutional subjects that become the targets of expectations and demands by citizens ... typically, the need for security, jobs, and health[58].

[56] G. Gourgues, *Studying Regions as Spaces for Democracy: A Political Sociological Approach*, "Regional and Federal Studies", vol. 20 (2010), n. 3, pp. 353-69 (354).

[57] *Ibi*, p. 367.

[58] IReR, *Società, governo e sviluppo del sistema lombardo. Lombardia 2010. Rapporto di legislatura*, Milano, 2009, pp. 5-6.

To conclude, European regions have partially adjusted their policymaking patterns in order to face the multiple challenges that globalisation poses to their politics and polity dimensions. Nowadays the regional space for public action ultimately lies more in the practices of opening up agenda-setting and policy formulation, rather than in the formal division of administrative competences and in the structure of governmental authority[59] which, nonetheless, still influence the styles of action of public institutions[60]. Regional governments have indeed differed, both quantitatively and qualitatively, in implementing this strategy and achieving results[61].

The stress made on competitiveness among regional-level policies; the opening of inclusive governance through partnerships, which have become widespread; the efforts to strengthen internal efficacy and coherence of regional administrations throughout Europe; all regions now face the challenge of putting these features of governance to good use, in order to make it possible for themselves to survive in a context of poor means, high fluidity, and pervasive fluxes.

[59] Lagendijk, *op. cit.*, p. 1202.

[60] While it is true that regions may redefine their own role and goals according to the variations of their context, it is nonetheless worth stressing that the model of behaviour, with which they do it, still largely depends on the administrative traditions as well as on the institutional autonomy they enjoy. These, in particular, seem to significantly influence the type of organizational culture existing in regional governments, as well as the patterns of interaction with and learning from non-governmental subjects. «For instance, Catalonia can be assimilated to a real nation-state, and this has relevant effects on the functioning of its administration, which lives and operates as a national one, particularly replicating the organizational rigidity and compartmentalisation of government's departments ... On the contrary, the structures and policies of regions presenting a lower extent of political autonomy show a larger cross-cutting and integrated character. ... In addition, the more autonomous a region is and the wider competences it has, the less need it seems to have to assert itself; thus, its main organizational efforts will be aimed at its own functioning, centring – for instance – on the process of strategic planning and policy implementation (such as for Catalonia and Lombardy). On the contrary, maybe in order to gain in external political legitimacy, regions enjoying limited powers and acting in not many policy fields, have tried to invest in the improvement and strengthening of the definition of policy goals» (Bandera - Mazzoleni, *La programmazione regionale in Europa*, cit., p. 15).

[61] As Keating concludes in his recent work: «some regions have emerged as spaces of government, with a capacity to set policy directions, mould economic change, differentiate in social priorities, and sustain local identities in the face of state and supranational pressures. Elsewhere, territory is disorganized and subject to the continued domination of the nation-state or to international markets» (Keating, *Rescaling the European State*, cit., p. 191).

Austerity measures, shift of sovereignty and democratisation of European institutions*

di Luca Lionello

Abstract *– The paper analyses the recent reforms of the Economic and Monetary Union (EMU) in the light of the sovereign debt crisis. In the last few years, the Euro area has created rescue mechanisms to avoid default of its Member States, has strengthened economic governance and has introduced a stronger European prudential supervision on the banking system. Several Member States have therefore adopted austerity measures to respect the new rules on fiscal integration under European coordination. The current process of transformation of the EMU presents, however, several contradictions, which could undermine the legitimacy and efficacy of the reforms. First, the development of stronger European economic governance is eroding core sovereignty of Member States, raising concerns from national Constitutional Courts. Second, the new economic governance is managed by intergovernmental bodies, which do not directly respond to the citizens in contradiction with the democratic principle. Lastly, the adoption of austerity measures under the new rules on fiscal integration has caused the violation of social and labour rights in many Member States.*

Introduction

The process of European integration has always developed overcoming contradictions. Each new Treaty has aimed to fill in the gaps and deficits of the system, producing at the same time new contradictions in need of adjustments to preserve the entire project of unification. This is actually the essence of the functionalist method that has led the process of European integration until now, constantly increasing the competences and the strength of the Union. For this reason, Jacques Delors said that «[t]he process of European integration is like riding a bike: you stop pedalling and you fall off». Functionalist integration in Europe has been characterised by the constant and

*This is an updated version of the paper presented at the International Graduate Legal Research Conference (IGLRC) 2013 at King's College London (8-9 April 2013).

slow extension of European competences on the basis of the spill over effect, the progressive involvement of supranational institutions along with intergovernmental bodies, the consensus among all members and the development of the acquis communautaire.

The sovereign debt crisis however marks a turning point in the process of integration. It does not represent another crisis that may be overcome simply by amending and developing the existing legal framework of the Union. The contradictions of the Economic and Monetary Union (EMU), that have determined the present crisis, are in fact rooted in the existing model of European integration and the present compromise between dominant intergovernmentalism and necessary supranationalism. Furthermore, what is now at stake is not just a political impasse between governments, but also most achievements reached in over sixty years of integration that could disappear should the monetary union collapse. The inability of functionalism to overcome this systemic crisis now demands new political solutions to solve present legal contradictions of the economic and fiscal process of integration.

This paper aims to reflect on the sovereign debt crisis, the reforms adopted to face it, as well as their contradictions. On the basis of these considerations the paper argues that the functionalist method is unable to lead European integration beyond the current crisis.

My analysis will touch on three main points.

The first considers deficits and defects of the EMU as it has been shaped by the Maastricht Treaty and its further developments, considering in particular the Stability and Growth Pact (SGP).

The second regards measures adopted since May 2010 to prevent national defaults and strengthen the European economic governance on the basis of both primary legislation, such as the European Stability Mechanism (ESM) and the Fiscal Compact, and secondary legislation, such as the Six Pack, the Two Pack and the project of banking union.

The third point focuses on contradictions inherent to the current process of fiscal integration with particular attention paid to austerity policies. These contradictions regard fundamental issues at the centre of the political and legal development of the integration process, such as the loss of core national sovereignty, the application of the democratic principle and the respect of citizens' rights.

Asymmetries in the Economic and Monetary Union

The causes of the sovereign debt crisis can be found in the limits and deficits of the Economic and Monetary Union (EMU), as it has been created by the Maastricht Treaty and developed by the Stability and Growth Pact and further Treaty changes.

The framework of the EMU has been characterised from the beginning by a clear asymmetry between the monetary and the economic policy. Most Member States agreed to give up their monetary sovereignty to the European System of Central Banks (ESCB), composed of the European Central Bank (ECB) and National Central Banks. The ECB is an institution provided with wide independence whose main objective is the pursuit of price stability[1], on the model of the German *Bundesbank*. At the same time, Member States were not willing to relinquish their economic sovereignty in terms of fiscal and budgetary competences that remained in the hands of national governments under a weak European coordination[2].

In this way, Member States allowed *de facto* a detachment of monetary policy from economic policy. This phenomenon is quite unusual as normally monetary and economic competences are both fundamental attributes of sovereign States and even if the national central bank is independent, it still takes decisions coherently with the policies of its national government and the economic situation of the country. In the case of Europe, the challenge has been to avoid such detachment becoming a divergence between a central monetary policy dedicated to price stability and different economic policies that Member States may develop independently at national level. Divergent fiscal policies and budgetary laxism of Member States could in fact have determined imbalances within the Eurozone undermining the objectives of the EMU.

In order to prevent such a scenario the Treaty had already foreseen certain rules to provide the Union with fiscal and economic discipline, such as the prohibition of monetary financing and privileged

[1] The independence of the ESCB is outlined in art. 130 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), while the primary objective of price stability is outlined in art. 127.1 TFEU.

[2] In particular art. 121 TFEU foresees the adoption of the broad guidelines of economic policies to assure a close coordination and the definition of common objectives, while art. 126 TFEU sets a procedure to monitor public deficit of Member States.

access to financial institutions, the no-bail-out clause, the adoption of broad economic policy guidelines and a procedure to avoid excessive government deficit[3]. Germany, concerned that several Member States could stop respecting the stability criteria after the launch of EMU, insisted on introducing a Stability and Growth Pact (SGP)[4] that specifies the norms of the Treaty on the economic coordination, multilateral supervision and excessive deficit procedure. On the basis of this pact, adopted by the European Council of Luxembourg in spring 1997, Member States accepted to permanently contain their level of public debt[5] in order to ensure the stability of the EMU.

At the same time, many governments shared the conviction that financial markets would also oblige Member States *to keep their public finances in order*. In particular, the no-bail-out clause[6], that makes it illegal for the Union and the States to assume debts of other members, would push them to contain deficit in order to get credit from the market at an affordable interest rate.

If we look at the first ten years of the Euro, before the beginning of the crisis, results have been fairly positive[7].

The Eurozone has enjoyed macroeconomic stability, even if growth performances have been quite heterogeneous among Member States. Prices have been stable and inflation low, while trade and investments in the Eurozone have increased. The single currency became stronger compared to all other international currencies, challenging the leading role of the US dollar at a global level.

[3] These provisions are now included in Title VIII of the TFEU.

[4] The Pact includes three legal acts: Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact (Amsterdam, 17 June 1997), Regulation (EC) 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies, Regulation (EC) 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure.

[5] Annual deficit must not exceed 3% of GDP and public debt must not exceed 60% of GDP (or at least diminish towards the 60%).

[6] The no-bail-out clause is outlined in art. 125 TFEU: the Union and Member States «shall not be liable for or assume the commitments of central governments, regional, local or other public authorities, other bodies governed by public law, or public undertakings of any Member State, without prejudice to mutual financial guarantees for the joint execution of a specific project».

[7] On 7 May 2008 the Commission published a major report: *EMU@10: Successes and Challenges after 10 Years of Economic and Monetary Union*, Luxembourg, 2008 (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication 12682_en.pdf).

Nevertheless, the economic coordination proved quite ineffective. Member States did not meet most economic guidelines adopted by the Council and experienced great difficulties in containing their public debt and deficit. The incapacity of European supervision to ensure the fulfilment of the stability criteria became clear a few years after the adoption of the SGP, when the Council decided in 2003 not to sanction France and Germany[8], despite them incurring an excessive deficit. That pushed the Commission to report the Council to the European Court of Justice, which however recognised the political discretion of the Council not adopting sanctions according to the Treaties[9]. A reform of the SGP in 2005 has introduced a more flexible application of the stability criteria[10].

Markets also have been unable to prevent Member States from exceeding their deficit. On the contrary, all countries, even those whose public finances were less solid, enjoyed low interest rate on their debts. This happened because the Eurozone has been considered by the markets as a homogeneous area, where all Member States, despite the no-bail-out clause, would finally intervene to sustain each other in order to guarantee the stability within the EMU. This situation encouraged several governments, instead of consolidating their finances, to increase public debt.

Considering these controversial results, it could be argued that the creation of a single currency necessarily demanded an effective fiscal and economic integration that Member States did not want to establish as it would have required a substantial loss of sovereignty in favour of the European institutions. The economic governance based on the open method of coordination and the soft law has been quite

[8] *ECOFIN Council Conclusions Regarding the Correction of Excessive Deficits in France and Germany*, Frankfurt am Main, 25.11.2003.

[9] ECJ, Judgment of 13 July 2004, Case C-27/04, *Commission v. Council*, para. 80: «As the Commission acknowledges, the Council has a discretion. Commission recommendations, and not proposals within the meaning of Article 250 EC, are placed before it, and it may, in particular on the basis of a different assessment of the relevant economic data, of the measures to be taken and of the timetable to be met by the Member State concerned, modify the measure recommended by the Commission, by the majority required for adoption of that measure».

[10] Regulations (EU) 1055/2005 and 1056/2005 have provided a wider interpretation of the "exceptional circumstances" clause, the taking into account of «other relevant factors» to monitor the respect of stability criteria and more flexible deadlines for correcting excessive deficits.

ineffective, if we consider how far the EU still is from the targets of the "Lisbon Strategy" and "Europe 2020"[11]. Also, the supervision on public deficit hasn't worked efficiently because it depended on the political discretion of the Council.

At the same time, the promoters of the monetary union knew to have put Europe on a track directed at a stronger economic and political unification that would be necessary in the middle term in order to guarantee the sustainability and the legitimation of the new system. The outcomes of the sovereign debt crisis will show whether they were right.

The breakdown of the EMU and the efforts done to save it

The dramatic collapse of Greece and the contagion to several Member States revealed the weaknesses of the EMU. The soft European supervision allowed *de facto* the development of wide economic and fiscal divergences within the Eurozone, which the financial crisis has made even deeper since 2008. Even if the Euro has remained substantially stable, international markets have started to demand higher interest rates to buy sovereign bonds of weaker EU countries, not only because of mistrust in their financial stability, but also to challenge the resistance of the EMU as a whole. It is in fact the present system of economic and monetary union that is under question. Markets are testing if a monetary union not provided with the means of keeping the economies of its members compact can remain stable in the middle and long term.

Financial speculation has definitely undermined the stability of public finances of several Member States, starting with Greece, making realistic national defaults and subsequent exit from the EMU. In order to avoid such a scenario that would jeopardise the stability of the EMU and produce catastrophic effects on the European economy, two kinds of measures have been adopted.

[11] The "Lisbon Strategy" launched in 2000 by the European Council aimed at making the European economy more dynamic, competitive, prosperous, fair and environmentally sustainable. It was based on the open method of coordination. In June 2010 the European Council has adopted a similar ten years strategy called "Europe 2020".

On the one hand, European Member States tried to heal the wounds of the crisis providing financial help to countries attacked by speculation and preventing their default. That has been implemented, after long hesitation, through the creation of temporary rescue funds, such as the ESFM and the EFSF[12] under art. 122.2 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU)[13]. The rescue packages in favour of Greece, Ireland, and Portugal have avoided a deeper escalation of the crisis and a wider contagion. Subsequently members of the EMU have created a permanent mechanism to intervene in case of financial difficulties. The European Stability Mechanism[14] (ESM) has been established on the basis of the new paragraph 3 of art. 136 TFEU[15], which has been introduced *ad hoc* by the European Council in December 2010. In order to support Member States, the ESM can provide stability support loans in the framework of a macroeconomic adjustment programme, finance recapitalisations of banks and financial institutions through loans to the governments, purchase debt in the primary and secondary debt markets and provide precautionary financial assistance in the form of credit lines. The European financial aid is conditional to the signature of a "memorandum of understanding" between the national government and the European Commission[16] in connection with the European Central Bank (ECB)

[12] The European Financial Stability Facility (EFSF) was a special purpose vehicle (SPV) that could guarantee on a pro-rata basis lending up to € 440 billion to Euro area Member States. The European Financial Stabilisation Mechanism (EFSM) was instead an emergency funding programme financed by borrowing secured against the EU budget (up to € 60 billion). Countries could get financial support at an interest premium. Both funds have been created in May 2010 with a three years mandate.

[13] Art. 122.2 TFEU foresees that if «a Member State is in difficulties or is seriously threatened with severe difficulties caused by natural disasters or exceptional occurrences beyond its control, the Council, on a proposal from the Commission, may grant, under certain conditions, Union financial assistance to the Member State concerned».

[14] The European Stability Mechanism (ESM) is an intergovernmental organisation under public international law established on 27 September 2012 and based in Luxembourg. It has a total subscribed capital of € 700 billion.

[15] The European Council in December 2010 has introduced an amendment to art. 136 TFEU. The new third paragraph reads: «The Member States whose currency is the Euro may establish a stability mechanism to be activated if indispensable to safeguard the stability of the Euro area as a whole. The granting of any required financial assistance under the mechanism will be made subject to strict conditionality».

[16] After the request for financial assistance the Board of Governors of the ESM entrusts the European Commission to negotiate in connection with the ECB and

and the International Monetary Fund (IMF). The memorandum foresees all measures the government has to endorse in order to consolidate public finances[17] and appoints the so-called *troika* (composed by the EC, the ECB and the IMF) to monitor the application of reforms.

At the same time, Member States under pressure from Germany decided to focus on the causes of the crisis, improving the weak economic coordination and supervision of national budgets, that was not able to prevent the increase of public deficit and debt in several Member States.

This objective was pursued in the first instance with a reform of the SGP through the approval of the Six Pack[18] and the Two Pack[19]. These consist of a set of regulations and one directive that modify the economic and budgetary supervision provided by the Treaty. One important innovation is the introduction of a European supervision on macroeconomic imbalances in the framework of art. 121 TFEU with the possibility of sanctions[20]. The Commission was given the authority to organise missions to collect information on the economic situation of Member States and monitor the compliance with the SGP[21]. The debt reduction has been better defined and has become a stricter criterion in the assessment of public finances[22]. The most important innovation, however, was the introduction of semi-automatic decisions within the multilateral surveillance and the excessive deficit procedure[23]: the Council automatically approves recommendations from the Commission, unless a reverse qualified majority of its members decides against it. These reforms have reinforced the effectiveness of the rules, which the Maastricht Treaty had set in order to coordina-

---

the IMF a Memorandum of Understanding. The Managing Director of the ESM prepares at the same time a proposal for a financial assistance facility agreement to be adopted by the Board of Governors. Afterwards the European Commission signs the Memorandum on behalf of the ESM. Finally the Board of Directors approves the financial assistance facility agreement. A similar procedure applied in the case of the EFSF.

[17] The decision to provide financial help is taken by the EFSF and the ESM by qualified majority of its members.

[18] The Six Pack includes Regulations (EU) 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011 and Directive 2011/85/EU.

[19] The Two Pack includes Regulations (EU) 472/2013 and 473/2013.

[20] Introduced by Regulation (EU) 1176/2011.

[21] As modified by Regulation (EU) 1177/2011.

[22] *Ibid.*

[23] As modified by Regulations (EU) 1173/2011 and 1174/2011.

te national economies. Their introduction raises nevertheless several doubts on the compatibility with the EU Treaties. If art. 136 TFEU on the reinforced economic governance of the Eurozone can probably legitimize the strengthening of sanctions from European institutions[24], the adoption of semi-automatic decisions does not find any clear reference in the Treaties[25].

Some efforts have been taken to develop growth policies on the basis of a common strategy. The European Semester[26] introduced with the Six Pack aims to fix economic objectives among Member States: it is a period, from January to July, during which the budgetary and structural policies of Member States are reviewed by the European Commission in order to avoid inconsistencies with the stability criteria and the emergence of macroeconomic imbalances. The Two Pack has extended this supervision introducing for the Euro area a common budgetary timeline until December, during which the Commission examines the draft budget of Member States before the final approval[27].

An important turning point in the process of economic and fiscal integration is represented by the Treaty on Stability, Coordination and Governance[28] (TSCG or Fiscal Compact) signed on 2 March 2012 by 25 members of the European Union. The opposition of two Member States, notably the United Kingdom and the Czech Republic, prevented the reform of the European Treaties in accordance with art. 48 of the Treaty on the European Union (TEU), so the other governments under Franco-German pressure decided to stipulate a separate international agreement.

The new Treaty aims to strengthen the coordination of fiscal policies and budgetary consolidation within the EMU in order to improve economic governance. Several provisions were already present in the Six Pack, like the obligation to gradually reduce public debt towards the GDP ratio of 60%[29] or the stricter application of the exces-

[24] As modified by Regulations (EU) 1173/2011, 1174/2011, 1176/2011.

[25] It consists in an alternative procedure to the rules set in art. 126 TFUE and the SGP.

[26] The European Semester has been introduced by Regulation (EU) 1175/2011.

[27] See Regulation (EU) 473/2013.

[28] The Fiscal Compact entered into force on 1 January 2013 for the 16 States that completed the ratification process before this date.

[29] Introduced by Regulation (EU) 1175/2011.

sive deficit procedure. Even the creation of a Euro-summit in charge of the new intergovernmental governance of the Eurozone does not produce any considerable improvement from the existing Euro group meetings. The most important innovation is instead the balanced-budget amendment that Member States are obliged to introduce in their national Constitution within one year of the ratification of the Fiscal Compact, as provided by art. 3 TSCG. According with this new rule the budgetary position of the general government of Member States must be balanced or in surplus. Structural deficit cannot be higher of 0.5% of the GDP at market prices. The European Court of Justice is in charge of verifying whether Member States have complied with these provisions[30].

The introduction of the balanced-budget amendment in national Constitutions determines *de facto* a substantial loss of the national sovereignty of Euro countries, as they have lost the possibility to develop economic policies based on indebtedness. Even if the European Treaties and the SGP had already provided binding rules to contain public debt, the introduction of the golden rule in national Constitutions has drastically reduced the discretion of Member States in developing their economic and budgetary policies. These new provisions should now push Euro countries towards a process of budgetary consolidation providing the EMU with enough stability.

The ratification of the TSCG is a legal condition for Member States to receive financial support from the European Stability Mechanism. In this way drafters of the Treaties made it clear that financial solidarity can only be given in return for budgetary responsibility.

This important loss of economic sovereignty determined by the Fiscal Compact has made it difficult for all EU countries to sign and ratify the agreement. This is why the TSGC was adopted only by a part of Member States out of the framework of the European Treaties and it required only 12 ratifications to enter into force. This split of the EU highlights once again the importance of multi-speed integration in the EU, the difficulty to proceed by unanimity and the necessity to share a common goal for the unification process.

Aside from the consolidation of public finances, Member States have also approved a reform of the European banking system in order

[30] Under art. 8 TSCG.

to stop the vicious circle of the debt and banking crisis[31]. In 2010, the reform of the European prudential supervision has foreseen the creation of the European Systemic Risk Board (ESRB)[32] in order to strengthen coordination between national supervisory authorities. In 2012, the Commission proposed a project of banking union for the Eurozone, including a Single Supervisory Mechanism, a Single Resolution Mechanism and common Deposit Guarantee Schemes. In autumn 2013, Member States have found the agreement to introduce the Single Supervisory Mechanism[33], which the ECB will manage, and the single fund for the resolution of banks[34].

Contradictions in act

The new process of fiscal integration and budgetary consolidation through the adoption of austerity measures raises three main legal issues that make the present approach to the crisis contradictory and partly insufficient.

The first issue regards the compatibility of the process of fiscal integration, based on the traditional functionalist method, with national Constitutions. It is not clear if the current process of fiscal integration, which *de facto* impinges upon national economic sovereignty, is admissible according to the fundamental laws of Member States.

In order to answer this question it should be considered that fiscal policy is a core component of national sovereignty. Historically national States have been born and raised on a central power able to impose and collect taxes. This power is now experiencing a progressive erosion by the EU. The development of a strong European supervision on

[31] There was a strong relationship between banks and sovereign debts because European banks held huge quantities of sovereign debt of Member States and governments intervened massively to prevent banks' default.

[32] This is composed by an authority in charge of macro-prudential supervision, the European System of Financial Supervisors (ESFS), and three authorities in charge of micro-prudential supervision: the European Securities and Markets Authority (ESMA), the European Banking Authority (EBA) and the European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA).

[33] *Proposal for a Council Regulation conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions*, COM/2012/511.

[34] See European Council, *Press Release 564/13*, Brussels, 18.12.2013.

national budgets has substantially reduced the capacity of Member States to fully exercise their fiscal competence. This compression of national sovereignty has already obliged several Member States to reform their own Constitution, introducing lastly the balanced-budget amendment.

The new process of fiscal integration, pursued by secondary legislation and Treaty changes has not left indifferent the "guardians" of the constitutional orders of national States, that are Constitutional Courts. In particular, the *Bundesverfassungsgericht* (BvG) is playing a fundamental role in challenging the legitimacy of the process of integration, highlighting the limits of functionalism to achieve more integration.

In the famous ruling on the Lisbon Treaty[35] the Court of Karlsruhe affirmed that certain competences, such as defence, fiscal policy and education, have to remain under national control and cannot be transferred in the future to the EU[36]. Despite the principle of *Europafreundlichkeit* outlined in art. 23 GG[37], the commitment to European integration cannot deprive Germany of its core sovereignty, for example in the economic and fiscal field. The *Grundgesetz* is indeed the fundamental law of a sovereign State, whose fundamental features cannot be changed through constitutional amendments under art. 79 GG[38]. The Constitution is the expression of a settled legal

[35] Federal Constitutional Court, Judgement of 30 June 2009.

[36] Federal Constitutional Court, Judgement of 30 June 2009, para. 249: «Essential areas of democratic formative action comprise, *inter alia*, citizenship, the civil and the military monopoly on the use of force, revenue and expenditure including external financing and all elements of encroachment that are decisive for the realisation of fundamental rights, above all as regards intensive encroachments on fundamental rights such as the deprivation of liberty in the administration of criminal law or the placement in an institution. These important areas also include cultural issues such as the disposition of language, the shaping of circumstances concerning the family and education, the ordering of the freedom of opinion, of the press and of association and the dealing with the profession of faith or ideology».

[37] The principle of "openness to Europe" at art. 23.1 of the Constitution commits Germany to participate in the development of the European Union «that is committed to democratic, social, and federal principles, to the rule of law, and to the principle of subsidiarity, and that guarantees a level of protection of basic rights essentially comparable to that afforded by this Basic Law».

[38] Art. 79 of the German Constitution affirms that the Basic Law may be amended only by a law carried by two thirds of the Members of the *Bundestag* and two thirds of the votes of the *Bundesrat*. Amendments to this Basic Law affecting the division of

order that can be modified, but not overturned, as it would happen if the German Parliament lost its full control of the budget. The loss of core sovereignty would then only be possible through a legal break, recurring on the *pouvoir constituent* under art. 146 GG[39], probably adopting a new Constitution by referendum[40].

In the opinion of the BvG the integration process based on functionalism is limited, at least for Germany, by the respect of key competences that cannot be transferred at European level without starting a true constitutional process involving the people. These considerations have of course a deep impact on the development of the European economic and fiscal governance that might be stopped by national Constitutional Courts (in particular the BvG), if they consider the erosion of national sovereignty excessive. This has not happened yet, but since the beginning of the sovereign debt crisis the German Constitutional Court has already intervened to monitor the legitimacy of reforms, in particular the participation of Germany in the EFSF and the ESM[41]. Despite the Court declaring these measures legitimate, it has also highlighted that they cannot produce the effect to deprive the German Parliament of its full control on the budget[42].

---

the Federation into *Länder*, their participation on principle in the legislative process or the principles laid down in articles from 1 to 20 shall be inadmissible.

[39] Art. 146 of the German Constitution reads: «This Basic Law, which since the achievement of the unity and freedom of Germany applies to the entire German people, shall cease to apply on the day on which a constitution freely adopted by the German people takes effect».

[40] Federal Constitutional Court, Judgement of 30 June 2009, para. 179: «According to the Basic Law, those entitled to vote have the right by a decision "freely adopted" to decide on the change of identity of the Federal Republic of Germany that would be effected by its becoming a constituent State of a European federal State, and the concomitant replacement of the Basic Law. Like Article 38.1 first sentence of the Basic Law, Article 146 of the Basic Law creates a right of participation of the citizen entitled to vote. Article 146 of the Basic Law confirms the pre-constitutional right to give oneself a constitution from which constitutional authority emanates and by which it is bound».

[41] Federal Constitutional Court, Judgement of 7 September 2011 on "Constitutional legitimacy of aid measures for Greece and the Euro rescue package"; Judgement of 12 September 2012 on "Constitutional legitimacy of the ratification of the ESM Treaty and the Fiscal Compact".

[42] German Constitutional Court, Judgement of 12 September 2012, para. 195: «As representatives of the people, the elected Members of the German *Bundestag* must retain control of fundamental budgetary decisions even in a system of intergovernmental governing. In its openness to international cooperation, systems of

Therefore, the Court has affirmed that the liability of Germany to the European rescue mechanisms cannot be increased without the authorisation of the German Parliament[43].

In conclusion, the *Bundesverfassungsgericht* in its last judgements has marked a boundary for the functionalist method of integration that cannot transfer certain competences to the European institutions. As the President of the German Constitutional Court, Andreas Voßkuhle[44], made clear, the process of de-sovereignisation of Member States and strengthening of the EU cannot automatically continue until Europe is politically united: the loss of national core sovereignty to the EU as well as the creation of a political union cannot be realised through a "salami tactic", but will demand a constitutional process with a clear decision made by the people.

The second contradiction that undermines the legitimacy of the process of fiscal integration is the democratic deficit of the decision making process. The European economic governance is essentially based on the intergovernmental method that *de facto* excludes European citizens. The European Parliament only has the right to be informed of the results of the multilateral surveillance[45] and the excessive deficit procedure[46] by the Council and the Commission. The Parliament

collective security and European integration, the Federal Republic of Germany binds itself not only legally, but also with regard to fiscal policy».

[43] German Constitutional Court, Judgement of 12 September 2012, para. 248: «With a view to the binding limitation of the burdens on the budget to EUR 190.024.800,000, which is to be ensured by a reservation to this effect, the safeguarding of the *Bundestag*'s overall budgetary responsibility does not require providing a special right of resignation or termination in the Treaty. The limitation of liability sufficiently ensures that the entry into force of the Treaty alone does not establish an automatic and irreversible procedure regarding payment obligations or commitments to accept liability. Instead, every new payment obligation or commitment to accept liability requires a new mandatory decision by the German *Bundestag*. In other respects, the general provisions apply in this context».

[44] See: www.euractiv.com/future-eu/key-german-judge-backs-eu-budget-news.

[45] The TFEU reads at art. 121.2: «On the basis of this conclusion, the Council shall adopt a recommendation setting out these broad guidelines. The Council shall inform the European Parliament of its recommendation» and at art. 121.5: «The President of the Council and the Commission shall report to the European Parliament on the results of multilateral surveillance. The President of the Council may be invited to appear before the competent committee of the European Parliament if the Council has made its recommendations public».

[46] The TFEU reads at art. 126.11: «The President of the Council shall inform the European Parliament of the decisions taken».

plays a more important role in the adoption of detailed rules on the multilateral surveillance on the basis of the ordinary legislative procedure[47]. Nevertheless, the democratic principle, solemnly affirmed by both national Constitutions and European Treaties[48], does not efficiently apply to the EMU.

If the deficit of democracy is a long-standing issue in the history of European integration, the present crisis has made it much more dramatic. We are not only facing the traditional opposition between Community system and intergovernmental method. The necessary process of budgetary consolidation has in fact deprived many European citizens of the right to vote on the fiscal policies they have to implement, in open violation with the basic principle of modern democracies that is "no taxation without representation". National parliaments no longer have the competence to freely develop economic and fiscal policies, while the European Parliament does not have the power yet to influence the Council in making its decision: as a result, citizens are basically cut off.

This situation is much more serious for countries that requested European financial aid in order to avoid national default. The memoranda signed by Greece, Portugal and Ireland to access the European and international financial support have *de facto* introduced in these countries a kind of "compulsory administration" in charge of applying reforms and consolidating public finances. The ESM, that is an intergovernmental organisation acting under the mandate of the Council of Governors, behaves as an extraneous body to the citizens. Furthermore, countries in financial difficulties either take the extreme and disastrous choice to leave the monetary union or, whatever government is elected, it has to respect the commitments taken in the *memorandum.*

The challenge to European democracy has then become a priority to legitimate reforms and complete the process of integration.

[47] See art. 121.6 TFEU. In case of reform of the Protocol on the excessive deficit, the European Parliament has the right to be consulted in accordance with art. 126.14 TFEU.

[48] The Treaty on the European Union (TEU) mentions the democratic principle at art. 2: «The Union is founded on the values of respect for human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law and respect for human rights, including the rights of persons belonging to minorities» and art. 10.1 TEU: «The functioning of the Union shall be founded on representative democracy».

The democratic deficit was in a way tolerable when integration was limited to the common market. The expansion of European competences to the monetary and fiscal policies, touching more and more directly the rights of the citizens, has progressively made indispensable a stronger democratisation of the Union. If such a process does not take place, citizens will reduce their support for Europe and national Constitutional Courts may intervene to declare illegitimate further loss of competence to EU institutions, as they are not fully democratic[49].

For the moment, faced with the difficulties of reforming the Union, it may be suggested a stronger involvement of national parliaments to provide European decisions with more democratic legitimation. The Lisbon Treaty has already foreseen a wider responsibility for national parliaments, for example in the special procedure of Treaty changes under art. 48 TEU or in the application of the principle of subsidiarity. The German Constitutional Court has taken the same approach when it said that democratic legitimation of European decisions comes from national parliaments and therefore the German *Bundestag* cannot be deprived of its sovereignty in core issues[50]. Despite the importance of involving national parliaments, this approach is inadequate in fixing the democratic deficit of the European Union. If it provides for a wider democratic legitimation of national positions within the Council, it does not confront the main issue of the EMU that is its intergovernmental structure. Until the Council conserves its dominance, European decisions will not reflect the will of the citizens, but the interest of single countries to be protected through veto right or political pressure. So, instead of fragmenting democratic legitimation among 28 national parliaments, it would be necessary to strengthen the role of the European Parliament before the Council and the Commission. After the entry into force of the Lisbon Treaty, the European Parliament is already on a par with the Council in accordance with the ordinary legislative procedure[51] that regards several competences, but not the fiscal and budgetary policies.

[49] The *Bundesverfassungsgericht* has already highlighted limits of European democracy: Federal Constitutional Court, Judgement of 30 June 2009, para. 287, 288, 295.

[50] Federal Constitutional Court, Judgement of 30 June 2009, para. 262, 271, 274.

[51] See art. 294 TFEU.

The new process of integration requires then further steps in the direction of strengthening the role of the European Parliament and European parties. This challenge represents not only a legal issue, but also a political problem. It is clear that the distance between citizens and institutions increases disaffection and incomprehension of the citizens for the European project, leaving space to populist and Euro sceptic movements, dangerous for the stability of the EMU.

Lastly, the loss of national economic sovereignty has been necessary in restoring market confidence and assuring the correct functioning of the EMU in the future, since sharing the same currency necessarily demands mutual responsibility and the application of common rules. At the same time, the reduction of national sovereignty has meant in most cases the application of austerity measures to respect the new fiscal and budgetary rules fixed in the Six Pack, the Two Pack and the Fiscal Compact. This has been much more evident for those countries that required the financial support of the EFSF and the ESM to avoid national default. Austerity policies endorsed by Member States have mainly consisted of cuts to the public services and privatisations. Citizens have had to face big sacrifices in terms of higher taxation and less welfare.

This has determined the violation of social and labour rights protected by national Constitutions and European law[52]. Even if these norms are in large extent programmatic and cannot be automatically enforced in front of national Courts, the dramatic reduction of public services raises several doubts on the legitimacy of austerity measures. If the process of fiscal integration on one hand has been necessary to stabilise the Monetary Union and to secure the entire project of unification, it has also increased *de facto* wide social disparities among European citizens in violation of the principle of non-discrimination, which is one of the basic values of the European legal order.

[52] Art. 3.3 TEU reads: «The Union ... shall work for the sustainable development of Europe based on balanced economic growth and price stability, a highly competitive social market economy, aiming at full employment and social progress, and a high level of protection and improvement of the quality of the environment ... It shall combat social exclusion and discrimination, and shall promote social justice and protection, equality between women and men, solidarity between generations and protection of the rights of the child. It shall promote economic, social and territorial cohesion, and solidarity among Member States».

The contradiction between the protection of social rights and the respect of fiscal obligations reflects the political difficulties in consolidating national budgets and promoting at the same time economic growth. As Member States after the ratification of the Fiscal Compact have reduced borrowing capabilities, the only subject able to invest in welfare and growth policies is therefore the EU[53]. The Eurozone, which after long hesitation has decided to grant financial assistance to its members in difficulties, under art. 122.2 and 136.3 TFEU, should now launch a common plan for economic growth and social care.

Such a project raises many problems in terms of feasibility and legitimacy. Lacking a proper tax capacity of EU institutions, European resources mainly depend on contributions of Member States that during the crisis have become even more reluctant to support the common budget[54].

An initial proposal to launch growth policies at European level has been the creation of Euro bonds, jointly issued by all members of the EMU. It consists of an ambitious project that can be differently formulated balancing European and national guarantees[55]. The main obstacle of the Euro bonds is the German government, which is reluctant to mutualise public debt through joint obligations, whose solvency would be ensured in the end by the strongest and most stable countries. The German Constitutional Court has also excluded the recourse to Euro bonds, if they determine a loss of control of the *Bundestag* on the German public expenditure.

Another solution to finance growth policies at European level may be to provide the EU or at least the Eurozone with more autonomous resources consisting for example of a tax on financial transactions[56]

[53] As Tommaso Padoa-Schioppa used to say: «Austerity for the States, growth for Europe».

[54] On 8 February 2013 the European Council decided to cut the European budget by 3.3% for 2014-2020. Despite the opposition of the European Parliament, several Member States and in particular the UK insist to reduce national contributions to the EU budget.

[55] In the Green Paper on the feasibility of introducing Stability Bonds issued on 23 November 2011 the European Commission has categorised Euro bonds in three broad approaches, based on the degree of substitution of national issuance (www.ec.europa.eu/europe2020/pdf/green_paper_en).

[56] In February 2013, eleven Member States have submitted to the Commission a project of enhanced cooperation on a harmonised Financial Transaction Tax.

or a pollution tax. The income might be used to finance European projects in accordance with the Strategy "Europe 2020".

The European Investment Bank (EIB) may also play a more important role. Member States may agree to increase the subscribed capital of the bank in order to provide more resources to finance key strategic infrastructures.

A recent German proposal is the introduction of "competitiveness contracts" to be signed by the Commission and Member States in order to provide them with more resources to undertake structural reforms without violating the new fiscal rules.

Needless to say that the management of more resources at European level will make the process of democratisation even more urgent.

Conclusion

The sovereign debt crisis is about the identity of the EU. European citizens and Member States are at a crossroad. The contradictions highlighted in this paper have shown the difficulties of proceeding on the track of fiscal integration on the basis of the traditional functionalist method. A process based on the erosion of national sovereignty through subsequent Treaty changes adopted by unanimity in favour of non fully democratic EU institutions cannot work efficiently in regards to fundamental competences such as the fiscal and the budgetary policies, that touch national core sovereignty and basic interest of citizens. The European unification at this point of the process is no longer self-sustaining, but demands on the contrary clear political choices for a comprehensive reform of the EU. Such a process will probably demand different speeds of integration with the Eurozone as main actor.

Due to the intensity of the crisis many European politicians and intellectuals have recently called for a true European political unification[57]. Most of the calls for a European political union maintain

[57] Particularly relevant is for example the statement made by Angela Merkel on 7 June 2012 (www.euractiv.com/priorities/merkel-calls-political-union-sav-news-513201) and the declaration of François Hollande on 16 May 2013 (www.independent.co.uk/news/world/europe/franois-hollande-calls-for-european-political-union-within-two-years-8619824.html).

at the moment a *quantum* of uncertainty about what steps to take. Some proposals aim to build a genuine European federation through all necessary legal reforms to be adopted at European and national level (even approving a new German Constitution[58], for example). Others suggest strengthening the Community method, finding a more balanced compromise between the general interests of Europe and national resistances.

In conclusion, beyond any imaginable scenario, the present shift of sovereignty from Member States to European institutions requires an acceleration of the integration process. Measures adopted until now have already challenged the ability of the Union to face the crisis. If some pragmatic adjustment is still possible to improve the European budgetary supervision and economic coordination, fundamental issues on the effectiveness and the legitimacy of the new process of fiscal integration demand more courageous answers. The limits of functionalism to answer efficiently the problems of the EMU will probably demand a relaunch of the constitutional process through a wider involvement of the citizens.

In the framework of a credible constitutional project, the strengthening of the economic government and a process of institutional democratisation should be able to balance solidarity and responsibility, dragging Europe and Europeans out of the crisis.

[58] The German Minister of Finances Wolgang Schäuble has proposed the adoption of a new Constitution in June 2012.

Dove va Kiev? L'eterno dilemma Est-Ovest*

di Giorgio Cella

Abstract *– The tug of war between the Euro-Atlantic bloc and the Russian Federation to co-opt Ukraine into their respective spheres of influence, has reached its peak of tension when in November 2013 the Ukrainian government scrapped the country's European Union Association Agreement, and decided the consequent approach towards Moscow signing a sound economic and cooperation agreement, giving way to the Euromaidan protests in the following months culminating with February's bloody clashes in Kiev that led to the removal from power of president Yanukovich and the release of former prime minister Yulia Timoshenko. The events in Kiev triggered Russian separatism in the strategic Crimea region as well, leading to an increased Russian military presence in this Black Sea peninsula. The stake for both regional players is indeed high, since the geopolitical position of Ukraine, with its 47 million inhabitants, is historically and strategically relevant as a buffer zone between Western Europe and Russia. It has also assumed additional momentum as a primary gateway to Europe for oil and natural gas coming from Russia. If from the European Union's standpoint the integration of Kiev into its sphere of influence would boost the overall trust in the European project and strengthen its presence in Eastern Europe, in the Kremlin's view it is a crucial imperative, both for the ancient cultural, religious and ethnic ties that bind the two countries since the time of the Kievan Rus', and for practical geopolitical considerations as well, as for instance, the momentous Ukrainian presence in the future Russian-led Eurasian Union. The situation for the future of Ukraine divided between pro-European, pro-Russian, and nationalist tendencies remains strongly uncertain; caught between the possible destiny of a return into the Russian orbit, the potential risks of partitioning along the historical East-West lines of cleavage and a consequent balkanization of the country.*

Premessa

L'Ucraina, come suggerisce il toponimo slavo "*u*" (presso) e "*kraj*"(confine), ovvero "terra di confine", è storicamente cerniera tra Est e Ovest, tra Europa occidentale e steppe eurasiatiche, tra influssi cattolici e influssi bizantini e, da secoli, terra di conquista dei

* L'articolo è stato completato all'inizio di marzo 2014.

confinanti popoli; dai polacchi ai lituani, dai russi ai tatari. Variegato mosaico etnico-culturale e religioso l'Ucraina risente tutt'oggi delle dinamiche storiche prodotte dal suo passato, che hanno lasciato una società geo-culturalmente divisa, con una parte occidentale filo-europea e un'altra sud-orientale più filo-russa.

Questa situazione è in parte alla radice della crisi politica degli ultimi mesi, quando l'Ucraina, dopo aver portato a termine un lungo *iter* di avvicinamento all'Unione Europea, ha dovuto fare i conti con la Federazione Russa, trovandosi coinvolta in un braccio di ferro tra questi due contendenti ognuno dei quali ha cercato di cooptarla nella propria sfera d'influenza. Com'è noto, dopo mesi di promettenti negoziati con Bruxelles per giungere all'Accordo di Associazione, c'è stata, sotto un'incalzante pressione politica russa, un'improvvisa inversione di marcia e l'accordo con l'Unione Europea non è stato firmato. L'Ucraina ha stipulato invece un accordo con la Russia che le ha dato, come vedremo più avanti, immediate garanzie dal punto di vista economico. Da qui le iniziali proteste pacifiche in piazza Maidan di novembre e dicembre, culminate con i sanguinosi scontri di febbraio, che hanno portato alla rimozione del Presidente in carica, il filo-russo Yanukovich, e alla liberazione della sua rivale politica filo-occidentale Yulia Timoshenko. Per Bruxelles l'avvicinamento dell'Ucraina all'Unione Europea sarebbe importante sia nella prospettiva geostrategica, in quanto storica zona cuscinetto del *limes* europeo orientale, ma soprattutto per la sicurezza dell'approvvigionamento energetico, dato che il 25% del fabbisogno di gas dell'Unione Europea arriva dalla Federazione Russa, di cui l'80% transita dall'Ucraina[1]. Inoltre, l'integrazione di Kiev rappresenterebbe un'iniezione di fiducia nel progetto europeo, debilitato negli ultimi tempi dalla profonda e duratura crisi socio-economica dell'eurozona e da un euroscetticismo montante, e sarebbe anche funzionale a un rafforzamento del Partenariato Orientale[2]. Se per Bruxelles cooptare l'Ucraina nella propria sfera d'influenza è strategicamente e politicamente importante, per Mosca si tratta di un imperativo imprescindibile. Mantenere un'influenza diretta e un controllo sostanziale sull'Ucraina è, infatti, una questione

[1] B. Crumley, *Russia's Gazprom Diplomacy: Turning Off Europe's Heat*, "Time World", 7.1.2009, all'indirizzo Internet: http://content.time.com/time/world/article/0,8599,1870111,00.html.

[2] *What is EaP?*, "EAP Community", 23.1.2014, all'indirizzo Internet: http://www.easternpartnership.org/ content/glance.

che va ben oltre le priorità di politica estera russe, sia per ragioni geopolitiche sia per gli antichi legami storici, etnici, culturali e religiosi che legano a doppio filo la Grande Russia e la Piccola Russia[3]. Inoltre, nella futura Unione Euroasiatica a guida russa, l'Ucraina sarà determinante ai fini della credibilità dell'iniziativa stessa, riequilibrando un progetto che finirebbe altrimenti con l'essere troppo asiatico e molto poco europeo.

Nelle pagine seguenti è opportuno dare un breve sguardo agli eventi storici che hanno caratterizzato l'evoluzione del Paese, al fine di spiegare gli sviluppi e le dinamiche che hanno portato alle recenti tensioni e a una società divisa in due principali blocchi politico-identitari contrapposti.

Le radici del dilemma Est-Ovest ucraino: dalla Rus' di Kiev al periodo sovietico

Il 28 luglio 2013, il Presidente ucraino Viktor Yanukovich e il Presidente russo Vladimir Putin hanno partecipato alle celebrazioni per il 1025° anniversario dell'adozione della fede cristiana ortodossa da parte della Rus' di Kiev, con la consacrazione di una nuova campana nella Cattedrale di San Vladimir, presso Sebastopoli, che si trova sul luogo dove secondo la tradizione, il principe Vladimir il Grande venne battezzato nel 988[4]. Questo singolo e simbolico episodio è significativo sul ruolo che "l'autorità dell'eterno ieri" – in particolare se comparato con la *Weltanschauung* corrente dell'Unione Europea – gioca tuttora in molti Paesi dell'Europa orientale. Difatti, se si torna indietro nella storia, al di là delle mere considerazioni geopolitiche contemporanee, emerge il legame storico e culturale che rende l'Ucraina una terra che per i russi, e per una parte del popolo ucraino, risulta legata a doppio filo a Mosca. A ben guardare, infatti, lo Stato originario e culla delle odierne Russia, Ucraina e Bielorussia, fu proprio il regno medievale della Rus' di Kiev (*Kievskaja Rus*), il più antico Stato slavo cristiano – corrispondente grossomodo al territorio attuale

[3] Il termine storico-politico russo che identifica in larga parte i territori dell'odierna Ucraina prima del XX secolo.

[4] J.P., *The 1025th anniversary of the baptism of Kyivan Rus*, "The Economist", 30.7.2013, all'indirizzo Internet: http://www.economist.com/blogs/easternapproaches/2013/ 07/ukraine-and-russia.

di Ucraina e Bielorussia – sorto alla fine del IX secolo. La Rus' di Kiev nacque dalle migrazioni dei Variaghi, un antico popolo vichingo giunto sino alle sponde del Dnepr e mischiatosi velocemente alle tribù slave stanziate in quei luoghi, dando così vita al primo nucleo di quello che nella sua evoluzione diverrà poi lo Stato russo. La Rus' kieviana e il suo esercito crebbero e si potenziarono velocemente fino a tradursi in una minaccia per l'Impero bizantino, che subì, infatti, pesanti attacchi da parte del neo-Stato slavo nella prima decade del X secolo.

La potenza statuale della Rus' di Kiev crebbe esponenzialmente sotto il governo del principe Vladimir – proclamato Principe di tutta la Russia – che con il suo operato e con le sue spedizioni militari, plasmò la storia di quei territori che si sarebbero evoluti storicamente nella Russia, nella Bielorussia e nella Piccola Russia. Fu appunto durante il regno di Vladimir che si crearono i primi nuclei delle nazionalità russa e ucraina. Infatti, il Principe Vladimir espanse il dominio della Rus' di Kiev fino al Baltico occupando la Galizia a ovest, strappandola al dominio polacco, configurando da allora quella tensione Est-Ovest che segnò il futuro stesso dell'Ucraina. Il periodo di Vladimir fu soprattutto caratterizzato da un avvenimento che segnò la storia futura delle popolazioni Rus', ovvero la conversione (tramite influenza bizantina) al cristianesimo ortodosso della nobiltà kieviana e del resto della popolazione nel 988, con un battesimo di massa lungo le rive del Dnepr[5]. La scelta della conversione all'ortodossia[6], e della conseguente creazione di un inevitabile legame storico con Bisanzio, produsse un'involontaria ma profonda linea di frattura con il mondo occidentale e, di lì a breve, il grande scisma del 1054 provocò la divisione storica tra i cristiani d'Oriente ortodossi da una parte, e i cristiani d'Occidente cattolici dall'altra.

Nell'epoca successiva al fondamentale periodo di Vladimir, ne seguì un altro altrettanto rilevante, sotto il dominio del figlio di quest'ultimo, Jaroslav, il quale, per sottrarsi alla crescente minaccia turco-mongola da sud, spostò progressivamente il centro politico-amministrativo del regno da Kiev all'area più settentrionale della

[5] P.R. Magocsi, *A History of Ukraine. The Land and its People*, Toronto, 2010, pp. 74-76.

[6] Le Chiese allora erano ancora indivise; lo scisma avvenne ufficialmente nel 1054, ma la distanza tra "Greci" e "Latini" era già forte e in continuo aumento; queste tensioni erano già presenti del resto anche nelle cronache russe del tempo che descrivono la conversione del popolo ucraino al cristianesimo.

Moscovia, dove si costruirà la capitale del futuro Stato russo. Insieme allo spostamento del potere verso l'area moscovita, crebbe come centro politico autonomo anche Novgorod, dove Aleksander Nevskij registrò le storiche vittorie militari sui Cavalieri Teutonici nel 1242, così come la vittoria sulla confinante Svezia nel 1240. La crescita d'importanza di Novgorod, così come di altre entità statali che si erano nel frattempo formate, ebbe come conseguenza, insieme alle lotte dinastiche, un graduale indebolimento della Rus' di Kiev che era ormai poco più che una confederazione di entità statuali tra loro indipendenti. Questo deperimento dell'autorità kieviana fu ulteriormente aggravato dalla quarta crociata, che portò un duro colpo agli scambi commerciali con Bisanzio che venne, tra l'altro, depredata dai crociati nel 1204.

La frammentazione interna alla Rus' di Kiev facilitò un avvenimento che riverbera tutt'oggi nella memoria nazionale russa e ucraina: la feroce invasione mongola del 1240 con il *raid* che distrusse Kiev e che segnò l'epilogo della Rus' kieviana[7]. Fu proprio in questa fase di conquista mongola che Mosca guadagnò definitivamente la sua centralità politico-amministrativa, diventando gradualmente centro incontrastato di tutti i territori russi. Questo nuovo centro di potere moscovita rafforzò il suo *status* soprattutto per aver organizzato spedizioni contro i mongoli, che mantennero comunque il controllo sui territori russi per molto tempo ancora, fino al 1480, quando il Gran Principe Ivan III decise di non pagare più tributi all'Orda d'Oro e di liberare i territori russi dal giogo mongolo. L'asse politico si spostò prima nella città di Vladimir e in seguito a Mosca, trasformando appunto Kiev in un territorio ormai di frontiera, da cui il termine "Ucraina", nella sua accezione di area di confine appunto, ormai periferica rispetto a quello che è ora il nuovo fulcro politico statuale di Mosca, che diverrà progressivamente la Russia autocratica zarista.

Dopo le invasioni mongolo-tatare, dal XV secolo in poi, il territorio dell'odierna Ucraina fu amministrato e diviso in zone d'influenza straniere, così gli ungheresi s'impossessarono delle zone carpatiche mentre le regioni occidentali della Galizia e della Volinia finirono sotto il dominio dei polacchi e dei lituani. Questi ultimi respinsero con successo gli attacchi tatari, e si unirono nel 1386 ai polacchi, formando quella confederazione polacco-lituana che regnò sull'intero territorio ucraino e che lasciò una profonda influenza di matrice

[7] Magocsi, *op. cit.*, p. 113.

occidentale e cattolica sul nord-ovest del Paese[8]. Difatti, fu proprio tramite la presenza polacco-lituana che si ebbe in Ucraina, con l'Unione di Brest (1595-1596), quel compromesso che portò alla creazione del cattolicesimo uniate diffuso proprio nell'Ucraina occidentale, ovvero la professione di fede di quei cristiani che aderirono al cattolicesimo riconoscendo l'autorità del Pontefice, pur mantenendo tradizioni e riti slavo-bizantini. Epicentro di questa nuova dimensione confessionale fu la città di Leopoli[9]. Appartiene a quest'epoca anche la formazione di quelle singolari comunità militari formate da contadini fuggiaschi conosciuti come cosacchi, che tormentarono con una continua guerriglia il *commonwealth* polacco-lituano, mettendosi poi sotto la protezione della Russia imperiale, di cui divennero, anche se con discontinuità, fedeli difensori. Furono proprio i cosacchi che, alleati alla Russia, sconfissero il regno polacco-lituano nella guerra del 1654-67 sottraendo gran parte del territorio ucraino ai polacchi.

Nel 1783, a seguito della guerra russo-turca (1768) ci fu l'annessione da parte russa della penisola della Crimea, l'antico khanato in mano ottomana dalla fine del XV secolo. Anche questa annessione, ad opera di Caterina II, fu una fase di quel processo che tese a fagocitare gli ucraini in una non tenue russificazione, rilevante per la comprensione delle tensioni contemporanee. Durante l'occupazione zarista s'inasprì la lotta alle tendenze nazionaliste ucraine, e fu bandita, anche se momentaneamente, la lingua ucraina nell'insegnamento e nella stampa. Come reazione al controllo russo, vi furono tuttavia delle resistenze nazionalistiche che mantennero vivo uno spirito identitario ucraino.

Nella prima metà del XIX secolo si rafforzò la "questione ucraina", che emerse quando cominciarono a manifestarsi i primi germogli di un'autocoscienza nazionale, etnica e indipendentista, mentre da parte russa si manifestò un freddo disinteresse verso quella nuova entità culturale che si faceva sentire all'interno dei propri confini. Testimonianze di questo spirito nazionale ucraino si trovano, ad esempio, nei lavori dello scrittore ucraino Shevchenko, le cui opere divennero anche un simbolo della stessa lingua ucraina che era vista da Mosca come

[8] Per un approfondimento sulle vicende religiose dell'Ucraina cfr. *Storia religiosa dell'Ucraina*, a cura di L. Vaccaro, Milano, 2007.

[9] È qui usato volontariamente il termine latino in quanto, data la complessità della città, usare termini differenti – come L'viv in ucraino, Lwów in polacco, Lemberg in tedesco, o L'vov in russo – darebbe una visione parziale e unica della sua realtà storica.

niente più che un dialetto provinciale russo. Temi ricorrenti nelle opere letterarie di Shevchenko, sono infatti le rivolte del suo popolo, la lotta per la libertà e per l'indipendenza, sia in chiave anti-polacca che anti-zarista[10].

I processi di resistenza alla russificazione crebbero verso il 1840, con epicentro geografico a Leopoli, al tempo territorio sottoposto all'Austria. La resistenza ucraina prese in seguito parte alla rivoluzione russa del 1905. Fu all'interno del contesto della Grande Guerra, che portò al crollo di tre imperi che caratterizzarono per secoli la vita del continente europeo e che dominarono lungamente gli ucraini (l'Impero austro-ungarico, l'Impero zarista e quello ottomano), che si formò, nel 1917, lo Stato nazionale ucraino. Alla luce del crollo dell'Impero zarista molte nazionalità avanzarono le loro rivendicazioni di un'autonomia nazionale-territoriale, e l'entusiasmo al riguardo era forte anche tra gli ucraini. Perciò anche a Kiev, a seguito del crollo del fronte russo nel 1917, le successive rivoluzioni di marzo e in seguito quella di ottobre, diedero possibilità di espressione alle voci separatiste ucraine. Così, nel 1917, un congresso nazionale ucraino elesse un Consiglio centrale a Kiev che un anno dopo proclamò, sotto la guida del socialdemocratico Symon Petliura, la «libera e sovrana» Repubblica ucraina autonoma. Quest'ultima ebbe, però, vita breve, dato che nel 1919, dopo il conflitto interno tra i bolscevichi e i russi bianchi di Denikin, Kiev viene occupata dall'Armata Rossa e dal 1922 divenne definitivamente una repubblica all'interno dell'URSS, segnando l'inizio di un lungo e pesante abbraccio sovietico che durerà fino agli inizi degli anni Novanta. Un'altra interessante formazione indipendentista ucraina di quel periodo fu il regime (appoggiato dalle potenze centrali) guidato dell'atamano cosacco Pavlo Skoropadsky, che guidò un governo antisocialista, russofilo, panslavista e d'ispirazione monarchica, strutturato sulla base di alcuni tratti tradizionali dell'atamanato cosacco del XVII e XVIII secolo. Tuttavia, anche questo esperimento nazionale fu di breve durata, poiché nel 1918 Skoropadsky fu deposto e il suo atamanato sostituito dal Direttorio, presieduto da Petliura. Con la fine della Grande Guerra l'Ucraina perse quasi la metà del suo territorio: la Galizia occidentale (culla del nazionalismo ucraino) veniva riconosciuta alla Polonia, mentre la Bessarabia e la Bucovina andarono alla

[10] Sulle tematiche letterarie trattate da Taras Shevchenko nel contesto del movimento nazionale ucraino nel XIX secolo, cfr. K. Boeckh - E. Volkl, *Ucraina dalla Rivoluzione rossa alla Rivoluzione arancione*, trad. it., Trieste, 2009, pp. 38-46.

Romania e la Russia Subcarpatica alla Cecoslovacchia. Durante il primo decennio di controllo sovietico l'Ucraina subì colpi pesantissimi, con le campagne scatenate da Stalin verso le élite politiche e intellettuali del Paese. Sempre in questi anni un'altra piaga d'origine sovietica colpì profondamente il popolo ucraino (e in maniera minore quelli russo e kazako), rimanendo nella sua memoria storica, con la tragedia provocata dalle carestie[11] che presero il nome di *Holodomor* ("Morte attraverso la fame") in cui perirono milioni di contadini ucraini. Le ferite inflitte durante l'era staliniana in Ucraina non si fermarono alle sofferenze materiali, ma toccarono anche la sfera simbolica-spirituale, con la distruzione di più di 250 edifici religiosi tra chiese e monasteri. Con lo scoppio della Seconda Guerra Mondiale, l'Ucraina si trovò bloccata tra le soverchianti forze tedesche ad ovest e quelle russe ad est e, in seguito al patto Molotov-Ribbentrop (1939) la Polonia, insieme ad altri territori, fu spartita tra sovietici e tedeschi, includendo anche la Galizia e la sua popolazione ucraina. Inizialmente le popolazioni dell'Ucraina occidentale percepirono l'avanzata tedesca come una potenziale occasione di liberazione dal giogo sovietico, e furono gli stessi tedeschi che in un primo momento accennarono alla costituzione di una "Grande Ucraina" – in chiave squisitamente antisovietica – riaccendendo l'anelito indipendentista ucraino. Tuttavia, le speranze vennero presto brutalmente spente dai nazisti, che nella loro politica razziale, vedevano in ogni modo gli slavi, quindi anche gli ucraini, come "subumani" o "incivili"; così i gruppi paramilitari ucraini che videro inizialmente i tedeschi come possibili liberatori, vennero sciolti dalla *Wehrmacht*. L'eredità di queste fazioni, fu raccolta dall'UPA (*Ukrains'ka Povstans'ka Armija)* ovvero l'Esercito Insurrezionale Ucraino, branca militare dell'OUN (Organizzazione Nazionale Ucraina, formata a Vienna nel 1929 da un gruppo di matrice anti-comunista e anti-russo composto di esuli ucraini) che negli anni seguenti combatté tenacemente sia contro i nazisti e i sovietici, sia contro l'*Armja Krajova* (Esercito Nazionale di Resistenza Polacco). Nello scontro con l'Esercito Nazionale di Resistenza Polacco per il controllo della Galizia e Volinia, i combattenti dell'Esercito Insurrezionale Ucraino, nell'ottica della realizzazione di una "Grande Ucraina", non risparmiarono violenze contro le popolazioni ebraiche locali e massacrarono migliaia di polacchi, scatenando rappresaglie altrettanto violente da parte polacca

[11] *Ibi*, pp. 99-101.

sui villaggi a maggioranza ucraina di quelle regioni. La lotta dell'UPA è proseguita clandestinamente anche nel dopoguerra, per essere infine domata dai sovietici nel 1950. Il coinvolgimento dell'Ucraina nel secondo conflitto mondiale lasciò ferite profonde alla nazione ucraina, con immani distruzioni materiali e con più di sei milioni di morti e il quasi totale sterminio della sua popolazione ebraica per mano degli squadroni della morte tedeschi (ma formati anche da collaborazionisti non tedeschi) degli *Einsatzgruppen*. Nel dopoguerra l'Ucraina entrò a far parte delle Nazioni Unite e allargò notevolmente il proprio territorio nazionale, prima col trattato russo-polacco del 1945 con cui si aggregarono all'Ucraina le sezioni polacche della Volinia, della Podolia e della Galizia, poi con il trattato tra URSS e Cecoslovacchia dello stesso anno, con cui fu compresa nell'Ucraina la Transcarpazia, mentre col trattato di Parigi del 1947 vennero annesse all'Ucraina le regioni rumene della Bucovina settentrionale e la Bessarabia meridionale. Nei decenni che seguirono la fine della guerra, l'Ucraina continuò la sua esistenza all'interno del blocco comunista fino all'agognata indipendenza che arrivò nel 1991, in seguito alla dissoluzione dell'Unione Sovietica[12].

Dalla fine della Guerra Fredda in poi: breve storia dell'avvicinamento di Bruxelles a Kiev

Gli inizi dell'avvicinamento della Comunità Europea all'Ucraina risalgono al 1991, con i primi accordi di collaborazione diretta bilaterale, con l'inserimento dell'Ucraina nel programma comunitario TACIS (*Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States*). Negli anni 1992-93 un primo accordo di Partenariato viene definito con l'Ucraina quando questa è il secondo *partner* commerciale dell'Europa comunitaria, che in quegli stessi anni diventerà Unione Europea. L'accordo di Partenariato viene siglato nel giugno del 1994 ed entra in vigore nel marzo del 1998.

Con l'accordo di Partenariato si stabiliscono le migliori condizioni possibili tra le due parti, concedendosi reciprocamente il trattamento della nazione più favorita per quanto riguarda le condizioni degli

[12] Per un approfondimento sulla storia dell'Ucraina dalla fine del secondo conflitto mondiale fino ad oggi cfr. Magosci, *op. cit.*; Boeckh - Völkl, *op. cit.*; G. D'Amato, *La disUnione Sovietica. Da superpotenza a periferia della globalizzazione*, Milano, 2012.

scambi: si aboliranno i contingenti e si faranno accordi specifici per agevolare la circolazione di merci, servizi e persone. Nel 2004 l'accordo di Partenariato viene inserito nella Politica Europea di Vicinato (PEV), messa a punto da Bruxelles in occasione dell'adesione di dieci nuovi Paesi membri[13]. La PEV tuttavia, riguardando Paesi molto eterogenei tra di loro, non raggiunge a fondo i suoi obiettivi e da qui la nascita del Partenariato Orientale, destinato specificatamente ad alcuni Paesi dell'area ex sovietica come Armenia, Azerbaijan, Bielorussia, Georgia, Moldavia e la stessa Ucraina, operativo a partire dal 2009. Il Partenariato Orientale ha come obiettivo quello di «dare un ulteriore sostegno alle riforme per la democrazia, per consolidare il processo di formazione dello Stato e l'integrità territoriale a servizio della stabilità, della sicurezza e della prosperità dell'unione e dei suoi partner dell'interno dell'intero continente»[14]. Secondo alcuni osservatori questa è una vera svolta, una concreta apertura dell'Europa verso alcuni Paesi cui viene così permessa una maggiore integrazione con la grande casa europea[15]. In questo contesto, l'Ucraina sembra già da allora rivestire per la Unione Europea un ruolo particolare. Infatti, nel settembre 2008 – anche in considerazione della sua recente ammissione nell'Organizzazione Mondiale del Commercio – in un vertice UE-Ucraina a Parigi, si gettano i primi semi dell'Accordo di Associazione, cioè di quel tipo di accordo che in altri casi è stato propedeutico all'inserimento nell'Unione Europea.

Nel frattempo, da parte dell'Unione Europea, s'intensificano le richieste affinché l'Ucraina attui quelle riforme che la trasformino in una democrazia compiuta. Un ulteriore tassello verso l'Accordo di Associazione si ha con la negoziazione di un accordo denominato DCFTA (*Deep and Comprehensive Free Trade Agreement*), che prevede una vasta e importante area di libero scambio, che sarà parte integrante del futuro Accordo di Associazione, sostituendo così l'accordo di Partenariato in essere. I *leader* dell'UE e il Presidente Yanukovich,

[13] *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo - Un'Europa allargata - Prossimità: un nuovo contesto*, COM (2003) 104 Final, Bruxelles, 11.3.2003.

[14] *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio - Partenariato orientale*, COM (2008) 823 DEF, Bruxelles, 3.12.2008.

[15] J. Sherr, *Ukraine and Europe: Final Decision?*, Chatham House, Russia and Eurasia 2013/05, July 2013, all'indirizzo Internet: http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Russia%20and%20Eurasia/ 0713pp_sherr.pdf.

nel dicembre 2011, danno il loro assenso al testo dell'accordo. Nel marzo successivo le due parti siglano una prima stesura dell'Accordo di Associazione mentre il DCFTA viene approvato nel luglio 2012. L'Accordo di Associazione, nei piani, avrebbe dovuto essere ratificato nel *summit* del Partenariato Orientale di Vilnius il 29 novembre 2013.

Le pressioni e le richieste dell'Unione Europea

Durante e dopo la messa a punto di questi accordi la pressione europea aumenta affinché Kiev si affretti a trasformarsi in una piena democrazia, riformando il proprio sistema elettorale, e facendo quelle modifiche istituzionali e giudiziarie necessarie per mettere fine alla detenzione dell'ex *premier* Timoshenko così come di Lutsenko, ex Ministro degli Affari interni. Quest'ultimo aspetto, relativo alla liberazione della paladina europeista della Rivoluzione Arancione del 2004 Yulia Timoshenko (condannata a sette anni di detenzione per abuso di potere in relazione all'accordo sul gas stipulato con Putin nel periodo della sua *premiership*) è evidentemente centrale per alcuni Paesi europei e in modo particolare per la Germania[16]. Questo è un tema di frizione considerevole nei rapporti con Kiev al punto che alcuni *leader* dell'UE non si presentano negli incontri previsti col governo ucraino proprio per contestare la resistenza al rilascio dell'ex *premier*. Questa tensione si concretizza il 10 dicembre 2012 quando il Consiglio Europeo riafferma il suo impegno a ratificare l'Accordo di Associazione non appena le autorità ucraine si impegneranno fattivamente per interventi nelle aree indicate, possibilmente prima del *summit* di Vilnius[17]. Il 22 febbraio 2013 il Parlamento ucraino a larghissima maggioranza (315 su 349) approva una risoluzione nella quale si afferma che verrà dato seguito alle richieste del Consiglio dell'UE[18].

[16] K. Connolly, *Angela Merkel Plans Euro 2012 Boycot if Yulia Tymoshenko Kept in Jail*, "The Guardian", 29.4.2012, all'indirizzo Internet: http://www.theguardian.com/world/2012/apr/29/angela-merkel-boycott-euro-2012-yulia-tymoshenko.

[17] Council of the European Union, *Council Conclusions on Ukraine. 3209th Foreign Affairs Council Meeting, Brussels, 10 December 2012*, Bruxelles, 10.12.2012, all'indirizzo Internet: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/ docs/pressdata/EN/foraff/134136.pdf.

[18] *Parliament passes statement on Ukraine's aspirations for European integration*, "Kyiv Post", 22.2.2013, all'indirizzo Internet: http://www.kyivpost.com/content/

Pochi giorni dopo il Presidente Yanukovich conferma che l'Ucraina farà il massimo per soddisfare le richieste europee, anche se, in realtà, da qualche tempo, il Presidente ucraino sta negoziando con il Cremlino per l'entrata dell'Ucraina nell'Unione Doganale Eurasiatica. Bruxelles biasima prontamente la decisione dell'Ucraina tramite una dichiarazione del Presidente della Commissione Europea, Josè Barroso, il quale afferma che uno Stato non può far parte di un'unione doganale e contemporaneamente firmare un accordo di libero scambio con l'UE.

Le pressioni della Federazione Russa nell'estate del 2013

In realtà l'Ucraina, la cui situazione economica è particolarmente precaria, nella ricerca di una *partnership* che le dia un aiuto sostanziale in un'ottica pragmatica, non può ignorare la Russia e pertanto non solo deve fare i conti con le pressioni e le richieste di democratizzazione dell'Unione Europea, ma deve necessariamente anche tener conto del grande vicino russo che usa i suoi metodi più "diretti" per far sentire le sue ragioni e convincere l'Ucraina a riavvicinarsi all'orbita russa aderendo al progetto di Putin dell'Unione Doganale Eurasiatica. Tornando alle pressioni dirette russe nei confronti di Kiev, nel luglio 2013 la Russia comincia con il blocco delle importazioni di cioccolato dell'azienda ucraina Roshen, e chiede alla Bielorussia e Kazakistan di fare altrettanto adducendo carenze igienico-sanitarie del prodotto. Secondo vari osservatori, invece, si è voluto solamente punire il proprietario della compagnia, Petro Poroshenko, un industriale ed ex Ministro degli Esteri e del Commercio, noto per la sua netta posizione favorevole all'ingresso di Kiev nell'UE[19]. Nell'agosto 2013 è questa volta la dogana russa che decide di inasprire tutti i controlli possibili sulle merci provenienti dall'Ucraina, creando infinite code di treni e camion alle dogane per circa una settimana[20].

politics/parliament-passes-statement-on-ukraines-aspirations-for-european-integration-320792.html.

[19] *Russia hits at Ukraine with chocolate war*, "EurActive.com", 14.8.2013, all'indirizzo Internet: http://www.euractiv.com/europes-east/russia-hits-ukraine-chocolate-wa-news-529804.

[20] V. Soldatkin - P. Polityuk, *Russia tightens customs rules to force Ukraine into union*, "Reuters", 15.8.2013, all'indirizzo Internet: http://www.reuters.com/article/2013/08/15/russia-ukraine-customs-idUSL6N0GG17S20130815.

In passato la Russia aveva già effettuato ritorsioni commerciali verso l'Ucraina, dopo la "Rivoluzione Arancione" del 2004, quando Mosca, nel 2005, aveva sempre fornito gas all'Ucraina a prezzi molto contenuti, improvvisamente quadruplica i prezzi del gas e nel 2006 blocca anche le forniture per qualche giorno. Lo stesso succederà di nuovo nel 2009 quando, per ritardati pagamenti da parte dell'Ucraina, quest'ultima rimarrà senza forniture di gas in pieno inverno per una ventina di giorni. La minaccia, o talvolta l'attuazione, del blocco delle forniture di gas è una prassi costante nella politica estera russa. Il trattamento toccò anche la Polonia appena entrata nell'Unione Europea. Sistemi analoghi da parte russa si ricordano nel caso del blocco alle importazioni del vino georgiano e moldavo, sempre con la finalità ultima di far capire quanto sarebbe stato dannoso per questi Paesi uno sganciamento dall'orbita russa[21].

Significative, oltre alle azioni di rappresaglia commerciale o energetica sopra menzionate, anche le varie dichiarazioni verbali dai malcelati toni minacciosi. Nel settembre 2013 Putin afferma che la Russia attuerà misure protezionistiche contro l'Ucraina se l'Accordo di Associazione verrà firmato. Altrettanto degne di nota sono le esternazioni di Sergey Glazyev, consigliere economico di Putin, che a Yalta, in occasione del *forum* organizzato dalla *Yalta European Strategy* – dichiara che «un eventuale Accordo di Associazione con l'UE potrebbe condurre ad un peggioramento della qualità della vita delle persone e a tensioni politiche e sociali tali per cui la Russia potrebbe non riconoscere più l'Ucraina come uno Stato autonomo e intervenire nel Paese su richiesta delle regioni orientali russofone»[22].

L'improvviso cambio di rotta verso Mosca del governo Yanukovich

Intanto arriva qualche segnale di apertura da parte dell'Ucraina verso le richieste dell'Unione Europea: il 7 aprile 2013 viene scarcerato

[21] C. Tosi, *La guerra a tavola. L'embargo della Russia sui prodotti alimentari dei vicini ex sovietici*, "Limes. Rivista Italiana di Geopolitica", 4.12.2013, all'indirizzo Internet: http://temi.repubblica.it/limes/la-guerra-a-tavola-lembargo-della-russia/55392?.

[22] S. Walker, *Ukraine's EU trade deal will be catastrophic, says Russia*, "The Guardian", 22.9.2013, all'indirizzo Internet: http://www.theguardian.com/world/2013/sep/22/ukraine-european-union-trade-russia.

Lutsenko e finalmente il 18 settembre il Parlamento approva la bozza dell'Accordo di Associazione[23]. Due mesi dopo tuttavia la situazione precipita improvvisamente. Il 21 novembre il governo ucraino decide di bloccare l'*iter* per raggiungere gli accordi con l'Unione Europea. In quello stesso giorno, tra l'altro, per opera di parlamentari vicini a Yanukovich, non passano quelle norme che avrebbero permesso all'ex *premier* Timoshenko di recarsi all'estero per cure mediche, che, come abbiamo visto, era una richiesta diretta di Bruxelles necessaria alla firma dell'Accordo di Associazione. Secondo molti osservatori è lo stesso Yanukovich a non volere la Timoshenko in libertà per non averla come avversaria politica alle prossime elezioni. Nello stesso giorno il governo emette un'ordinanza per sospendere le trattative con l'Unione Europea e rilanciare i colloqui con la Russia e gli altri Paesi della Comunità degli Stati Indipendenti. A emettere il decreto è l'ex Primo Ministro Azarov con la motivazione di voler «garantire la sicurezza nazionale dell'Ucraina» considerando le certe reazioni russe, dal punto di vista commerciale, se l'Ucraina avesse firmato l'Accordo di Associazione[24].

La decisione scatena la rabbia dell'opposizione che minaccia l'*impeachment* per Yanukovich e chiede le dimissioni del suo governo. La Russia intanto, da parte sua, fa sapere che non ha problemi a instaurare rapporti commerciali a tre con l'Ucraina e l'Unione Europea. Sempre in questo fatidico 21 novembre, il Presidente Yanukovich ribadisce che anche nell'eventualità in cui non venisse firmato a Vilnius l'Accordo di Associazione, non c'è alternativa per l'Ucraina all'integrazione con l'UE, per quanto difficile e impegnativa possa essere. In seguito però si manifesta anche il parere di Putin. Infatti, alcuni giorni prima della data prevista per la firma dell'accordo, durante una visita in Italia, il Presidente russo afferma che un eventuale accordo di libero scambio tra UE e Ucraina, rappresenterebbe una seria minaccia per l'economia della Russia. Infatti, poiché esistono accordi di libera circolazione delle merci tra Russia e Ucraina, le merci europee,

[23] *Ukraine's Cabinet Backs EU Association Agreement*, "Radio Free Europe - Radio Liberty", 18.9.2013, all'indirizzo Internet: http://www.rferl.org/content/ukraine-eu-membership-association-agreement-government-approve/25109791.html.

[24] R. Balmforth - P. Polityuk, *Ukraine drops plan to go West, turns East*, "Reuters", 21.11.2013, all'indirizzo Internet: http://www.reuters.com/article/2013/11/21/us-ukraine -eu-idUSBRE9AK0S220131121.

qualitativamente superiori invaderebbero anche il mercato russo mettendo in crisi moltissime aziende russe con serie conseguenze anche sui livelli di occupazione[25].

Il fallimento del *summit* di Vilnius e le reazioni europee

Il 28 novembre, a Vilnius, al vertice del Partenariato Orientale, mentre la Moldavia e la Georgia siglano da parte loro gli accordi di associazione con l'UE, in vista di una futura ratifica, l'Ucraina, come anticipato, non ratifica l'accordo. Il Presidente Yanukovich motiva la sua decisione sottolineando che l'offerta finanziaria dell'UE non era sufficiente per fare ripartire la disastrata economia ucraina, ma ribadisce che il suo Paese è ancora impegnato per la ratifica dell'Accordo di Associazione in un futuro non ben definito.

Il *summit* nella capitale lituana viene perciò compromesso dal mancato accordo con Kiev che ha come conseguenza quella di passare sottotono la positiva sigla della Georgia e della Moldavia degli accordi di associazione. Queste due repubbliche, tra l'altro, data la loro prossimità geografica con la Federazione Russa e i contenziosi aperti con quest'ultima (con le rispettive incognite dell'Ossezia del Sud e Abkhazia per la Georgia, e della Transnistria per la Moldavia) non è da escludere che effettuino cambi di rotta in futuro, magari di fronte a nuove ritorsioni commerciali o energetiche del Cremlino.

A palesare l'amarezza che ha ammantato l'intero vertice di Vilnius sono le parole del comunicato ufficiale della Responsabile della politica estera dell'UE, Catherine Ashton, che non nasconde la delusione per la decisione presa da Kiev, affermando che «altrettanto delusi saranno i cittadini dell'Ucraina poiché è stato rifiutato un accordo tra i più ambiziosi fra quelli offerti ad una nazione partner, accordo che avrebbe consentito di portare avanti delle riforme significative e avrebbe lanciato un chiaro messaggio agli investitori internazionali ed alle istituzioni finanziarie sull'intenzione di modernizzare il paese permettendo di arrestare il declino in atto degli investimenti internazionali. L'accordo, inoltre, avrebbe sicuramente reso possibile l'inizio di una

[25] S. Rosenberg, *Ukraine-EU trade deal "big threat" to Russia's economy*, "BBC News", 26.11.2013, all'indirizzo Internet: http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-25108022.

nuova trattativa con il Fondo Monetario Internazionale»[26]. Pochi giorni dopo la mancata ratifica dell'accordo di associazione, Yanukovich afferma che è necessario risolvere i problemi economici del suo Paese e che questo può essere fatto anche con un accordo di Partenariato strategico con la Russia e con qualunque altro Paese con cui l'Ucraina ritiene di dover collaborare. Comunica anche di aver rifiutato l'offerta di un prestito di 610 milioni di euro da Bruxelles perché assolutamente inadeguato rispetto alle esigenze del Paese, che necessiterebbe, viceversa, di venti miliardi di euro per adeguare l'Ucraina agli *standard* europei, cifra che l'Unione Europea si rifiuta di concedere[27].

Il sostanziale aiuto economico di Putin e la proposta dell'Unione Eurasiatica

Proprio pochi giorni dopo le parole di rammarico della responsabile esteri dell'UE, Putin e Yanukovich firmeranno un accordo che prevede sconti consistenti sul prezzo della fornitura di gas russo all'Ucraina, la semplificazione delle norme relative agli scambi reciproci e soprattutto l'impegno della Russia a riacquistare titoli di Stato ucraini per quindici miliardi di dollari[28], non subordinati a garanzie e verifiche come quelle richieste di norma dal Fondo Monetario Internazionale o dalla stessa Unione Europea.

Gli accordi economici firmati da Yanukovich con la Russia, hanno altresì aperto la via a una potenziale e futuribile adesione di Kiev nella nuova Unione Doganale Eurasiatica. Questa nuova organizzazione economica è costituita da Russia, Kazakistan e Bielorussia, che dal 2012 formano la Comunità Economica Eurasiatica, e rappresenta un primo passo di una *roadmap* verso un più ampio e ambizioso progetto, che dovrebbe prendere vita entro il 2015, sotto il nome di Unione Eurasiatica. Questo progetto, derivante dall'idea nel lontano

[26] C. Ashton, *Statement on Ukraine*, EU External Action Service, Bruxelles, 21.11.2013, all'indirizzo Internet: eeas.europa/eustatement/docs/2013/131121_04_en.pdf.

[27] *Yanukovych says Ukraine-EU deal is suspended, not cancelled*, "Euronews", 29.11.2013, all'indirizzo Internet: http://www.euronews.com/2013/11/29/yanukovich -says-ukraine-eu-deal-is-suspended-not-cancelled/.

[28] *Accordi Russia-Ucraina. A Kiev da Mosca 15 miliardi di dollari*, "Euronews", 17.12.2013, all'indirizzo Internet: http://it.euronews.com/2013/12/17/accordi-russia -ucraina-a-kiev-da-mosca-15-miliardi-di-dollari/.

1994 del Presidente kazako Nazarbayev e riproposto concretamente da Putin nel 2011, prevede di creare una zona di libero scambio, plasmata sul modello dell'Unione Europea e dei suoi funzionamenti, fra i Paesi dell'ex URSS ma aperta potenzialmente anche a Paesi estranei all'ex spazio sovietico. Il progetto ha ricevuto critiche da parte statunitense poiché nasconderebbe un tentativo di ricostituzione del blocco sovietico[29]. A ben guardare, però, le élite russe sono consapevoli che il tentativo di riprodurre una moderna Unione Sovietica sarebbe un esercizio velleitario, se non impossibile, e non hanno del resto saputo trovare durante tutto il periodo post-sovietico un modello che fosse in qualche modo in grado di sostituirla. Verosimilmente, una soluzione potrebbe essere proprio l'Unione Eurasiatica: una realtà che lega gli Stati membri a un comune sistema economico, giuridico, doganale e, in futuro, anche a una politica di difesa comune. Nonostante gli inizi promettenti e le aspettative, fino a che punto sia credibile il progetto putiniano, che mira evidentemente alla ricostituzione di una dimensione imperiale nella tradizionale area d'influenza russa, è ancora tutto da dimostrare. Il progetto eurasiatico sorge evidentemente non solo per creare un blocco politico-economico che controbilanci la presenza occidentale dell'Unione Europea, così come per affrontare le sfide che arrivano da oriente – con una crescente presenza cinese in Asia Centrale – ma anche per allontanare l'avanzata della NATO in Europa Orientale e soprattutto la possibile integrazione dell'Ucraina nel sistema di sicurezza dell'Alleanza Atlantica, un progetto di cui si cominciò a parlare nell'immediato periodo post-sovietico.

Il partenariato con l'Alleanza Atlantica e la ventilata ammissione di Kiev

Con il raggiungimento dell'indipendenza nel 1991, l'Ucraina ha perseguito una politica estera tesa a sviluppare buone relazioni sia con l'Occidente che con la Russia. Questa ambivalenza della classe politica ucraina, in misure diverse, ha caratterizzato l'azione dei governi che si sono alternati al potere fino ad oggi. Come visto nelle pagine precedenti, Kiev ha sviluppato solidi rapporti con l'Unione Europea, ma

[29] T. Heritage, *Ukraine holds key to Putin's dream of a new union*, "Reuters", 29.11.2013, all'indirizzo Internet: http://www.reuters.com/article/2013/11/29/us-ukraine -eu-putin-idUSBRE9AS0F320131129.

allo stesso tempo ha manifestato un forte interesse verso la NATO, che a sua volta ha forti interessi nel cooptare Kiev all'interno del blocco atlantico in chiave antirussa. Leonid Kuchma, quando divenne Presidente del Paese nel 1994, succedendo al primo Presidente dell'Ucraina indipendente, Leonid Kravchuk, pose come uno dei suoi obiettivi programmatici quello dell'integrazione del suo Paese nell'Alleanza Atlantica.

L'inserimento dell'Ucraina nelle strutture della NATO ebbe luogo nel 1997, con una Carta NATO-Ucraina che prevedeva un partenariato specifico e istituiva una Commissione NATO-Ucraina (NUC) individuando possibili aree di consultazione e di cooperazione. Un documento simile era già stato stipulato con la Russia di Eltsin poche settimane prima, con il riconoscimento, tuttavia, di uno *status* più privilegiato rispetto all'Ucraina[30]. Nel luglio 1997, durante il *summit* della NATO a Madrid, venne firmato un accordo per un Partenariato per la Pace (*Partnership for Peace*)[31] tra l'Ucraina e la NATO. In questo documento, la NATO riaffermava la sua disponibilità a garantire la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina, la sua integrità territoriale, il suo sviluppo democratico e la sua condizione di stato privo di armamenti nucleari ai quali l'Ucraina aveva esplicitamente rinunciato[32]. Con la decisione di firmare il Partenariato con l'Alleanza Atlantica, l'Ucraina si venne a configurare, nelle strategie dell'Occidente, come un *partner*-chiave in funzione antirussa, vista per questo da Mosca come una sorta di "cavallo di Troia degli Stati Uniti". Non a caso, infatti, nel tempo, l'Ucraina ha ricevuto aiuti statunitensi per centinaia di milioni di dollari. I primi anni del partenariato videro l'Ucraina partecipare attivamente alle iniziative della NATO. Diede anche particolari contributi alle attività di *peacekeeping* in Bosnia e in Slavonia. In seguito, nel novembre 2002, venne adottato un Piano d'Azione NATO-Ucraina, che avrebbe consentito al Paese slavo di acquisire quei requisiti che deve avere una nazione che intenda far parte della

[30] M. de Leonardis, *La NATO tra globalizzazione e perdita di centralità*, Roma, 2009, p. 24.

[31] Il Partenariato per la Pace è un programma di cooperazione bilaterale fra la NATO e i Paesi *partner* che assumono degli impegni particolari di democratizzazione e di partecipazione a missioni di *peacekeeping* e umanitarie.

[32] *The Development of NATO's Partnership with Ukraine*, NATO Madrid Summit Press Info, 4.7.1997, all'indirizzo Internet: http://www.nato.int/docu/comm/1997/970708/infopres/e-ukr.htm.

coalizione. Nel 2005 la NATO offre a Kiev la possibilità di far parte del *Membership Action Plan* (MAP), ovvero il programma di attuazione di quelle riforme necessarie per adeguarsi agli *standard* richiesti dalla NATO, ma nel 2006, al posto della filo-occidentale Tymoshenko divenne Primo Ministro il filo-russo Yanukovich che decise, sia per l'ostilità della Russia al progetto, e anche di parte del suo elettorato, per la sospensione del programma di partenariato con la NATO.

Nel gennaio 2008 la Tymoshenko, di nuovo Primo Ministro, insieme al Presidente Yushenko, fa una richiesta ufficiale perché l'Ucraina sia accolta nel *Membership Action Plan* (MAP) della NATO (nel *summit* della NATO in programma a Bucarest), ma Yanukovich, *leader* dell'opposizione in quel momento, blocca l'iniziativa sostenendo che solo i cittadini ucraini con un *referendum* possono decidere sull'ingresso di Kiev nella NATO[33]. Nel vertice di Bucarest prevale l'opinione di quegli Stati europei preoccupati che un'apertura della NATO verso l'Ucraina o la Georgia avrebbe irritato oltre misura la Russia e viene pertanto negato il MAP. Pochi mesi dopo non saranno più le opinioni contrarie, bensì le armi a bloccare ulteriormente l'espansione orientale dell'Alleanza, con la breve guerra russo-georgiana, che segna una rapida vittoria russa e il disfacimento dell'esercito georgiano. Nel 2010 le elezioni presidenziali in Ucraina vedono la vittoria di Yanukovich, lasciando viva l'impressione che, dato il suo orientamento filo-russo, sarà difficile che il Paese accetti di diventare membro dell'Alleanza. Tuttavia, la cooperazione con la NATO continua in molti particolari settori, coerentemente con quanto stabilito con il Piano d'Azione NATO-Ucraina del 2002. Il 28 gennaio 2014, quindi già nel pieno delle manifestazioni di Euromaidan, il Rapporto annuale del Segretario Generale della NATO, Rasmussen, descrive l'Ucraina come uno di quei Paesi che a tratti manifestano una chiara volontà di entrare nell'Alleanza, mentre altre volte, sembrano più inclini a rimanere nell'orbita di Mosca. Questi Paesi, aggiunge il Segretario Generale dell'Alleanza, se diventassero membri, potrebbero indebolire la stabilità della NATO, limitandone le capacità politiche e militari

[33] E. Alessandri, *La trasformazione della Nato e il vertice di Riga*, Senato della Repubblica [Italiana], XV Legislatura, Servizio Studi, Servizio Affari Internazionali, Dossier n. 59, Novembre 2006, p. 20, all'indirizzo Internet: http://www.iai.it/pdf/Oss_Transatlantico/59.pdf.

e pertanto, conclude il rapporto per il 2014, l'Ucraina, così come la Georgia, resteranno fuori della NATO[34].

In effetti, gli eventi degli ultimi giorni hanno creato uno scenario imprevisto e non pochi dubbi e preoccupazioni in seno all'Alleanza Atlantica. La loro evoluzione sarà sicuramente, in tempi non brevissimi, una chiave per valutare quale potrà essere il futuro rapporto fra l'Ucraina, la NATO e l'Unione Europea. Sarà comunque importante tener conto della Russia alla luce anche dei rapporti che essa attualmente intrattiene con la NATO, rapporti altalenanti che tengono conto dell'evoluzione degli scenari geopolitici regionali continuamente variabili. Oggi per la NATO è, in effetti, irrealistico vedere nella Russia uno Stato integrabile nell'Alleanza come lo poteva forse essere nell'era Eltsin. Sono troppe, infatti, le questioni strategiche in cui la Russia gioca il ruolo di ago della bilancia nelle relazioni internazionali odierne: dal conflitto siriano agli accordi con l'Iran sul nucleare, dall'importante collaborazione con la NATO in Afganistan alle postazioni di missili russi installate recentemente a Kaliningrad, sino alla lotta internazionale al terrorismo di matrice islamica. Alla luce di tutte queste delicate *issues* strategiche, l'Alleanza Atlantica non potrà che considerare la Federazione Russa come un fondamentale *partner* strategico, almeno per il futuro prossimo, e dovrà perciò agire con attenzione sulle questioni d'integrazione nei progetti NATO di Stati geograficamente vicini alla Russia, o addirittura confinanti, Ucraina *in primis*. In altre parole per l'Ucraina, ma anche per la Georgia, ancora oggi vale il dilemma che ci si è posti più volte: ammettere i due Paesi nell'Alleanza atlantica, Ucraina e Georgia, perché sono quelli che più rischiano di essere aggrediti dalla Russia o porre fine all'allargamento per gli stessi motivi? Un atteggiamento ispirato al principio che gli spazi vuoti vadano colmati e regolati, spingerebbe a proseguire verso l'integrazione di questi Paesi nell'Alleanza. Una visione, invece, più realistica è quella che prevede di avere un rapporto più costruttivo e stabile con Mosca[35]. Non bisogna inoltre dimenticare il ruolo che agli occhi della NATO e degli Stati Uniti l'Ucraina possiede in chiave antirussa è ben riassunto nel concetto espresso dal noto politologo americano di origini polacche ed ex Consigliere per la Sicurezza Nazionale

[34] E. Ferrero, *La Nato e l'allargamento difficile*, "L'Indro", 30.1.2014, all'indirizzo Internet: www.lindro.it/politica/2014-01-30/116832-la-Nato-e-lallargamento-difficile.

[35] de Leonardis, *op. cit.*, p. 121.

Zbigniew Brzezinski: «It cannot be stressed strongly enough that without Ukraine, Russia ceases to be an empire, but with Ukraine suborned and then subordinated, Russia automatically becomes an empire»[36].

Euromaidan s'infiamma. La variegata composizione dell'opposizione ucraina

Tornando alla situazione successiva al mancato accordo con l'Unione Europea, si registrano le reazioni della parte della popolazione della capitale ostile alla decisione pro-russa del governo Yanukovich, che fin dal 21 novembre sera aveva cominciato a riunirsi e a manifestare nelle strade di Kiev, malgrado le rigide temperature, sia contro la decisione di Yanukovich, sia più in generale contro l'endemica corruzione dell'apparato statale. La protesta, ribattezzata in toni coloriti "Euromaidan" (dal nome della piazza della capitale diventata epicentro delle manifestazioni pro-europee) cresce da quel giorno in avanti e comincia ad essere caratterizzata da scontri tra gruppi di manifestanti e la polizia antisommossa. Il 16 gennaio 2014 il Parlamento approva un pacchetto di leggi che limita fortemente la libertà di espressione e il diritto a manifestare. Queste norme diventano un ulteriore motivo di protesta, scatenando altri scontri violenti non solo a Kiev ma anche in altre città del Paese; molti edifici pubblici vengono occupati e si hanno anche i primi morti, si parla di sei vittime tra i manifestanti e di un poliziotto. Considerata l'*escalation* delle tensioni, il capo del governo offre a uno dei *leader* dell'opposizione, Arseniy Yatsenyuk, la carica di Primo Ministro, e a un altro, l'ex pugile Klitschko, di diventare *vice-premier*; entrambi rifiutano chiedendo le dimissioni di Yanukovich e del suo governo e nuove elezioni. La protesta si espande ad altre città dell'Ucraina e l'atmosfera sul Paese s'incupisce, vari osservatori non escludono i rischi di una possibile guerra civile[37]. Nemmeno le dimissioni del Primo Ministro Mykola Azarov, né il ritiro del pacchetto di

[36] Z. Brzezinski, *The Premature Partnership*, "Foreign Affairs", March-April 1994, all'indirizzo Internet: http://www.foreignaffairs.com/articles/49687/zbigniew-brzezinski/ the-premature-partnership.

[37] *Yanucovich offre il governo. L'opposizione rifiuta, assalto ai palazzi*, "Corriere della Sera", 25.1.2014, all'indirizzo Internet: http://www.corriere.it/esteri/14_gennaio_25/ucraina-tensione-stelle-portate-armi-piazza-yanukovych-tenta-mediazione.

norme restrittive sulle manifestazioni da parte del governo riescono a stemperare la tensione e a portare a una tregua con l'opposizione. La situazione precipita il 16 febbraio, con il primo giorno di vera e propria battaglia tra i militanti dell'opposizione e le truppe governative, che produce decine di morti, in grande maggioranza militanti d'opposizione ma anche membri delle forze di sicurezza.

Ma com'è composta la compagine d'opposizione filo-europea? I movimenti principali che la animano sono tre: il partito *Batkivshchyna* ("Patria") d'ispirazione liberale occidentale dell'ex *premier* Yulia Timoshenko; il partito dell'ex campione del mondo di boxe Vitali Klitschko, *UDAR*, che è *partner* dell'Unione Cristiano Democratica tedesca di Angela Merkel e che gode dello *status* di osservatore nel Partito Popolare Europeo; e il movimento pan-ucraino nazionalista *Svoboda* ("Libertà") del chirurgo Oleh Tyahnybok. È su quest'ultima fazione "europeista" e "russofoba" che è forse opportuno soffermarsi brevemente.

Difatti, il movimento di Tyhanybok, formato in maggioranza da ucraini delle regioni occidentali e che ha guadagnato nelle elezioni del 2010 una legittimità popolare conquistando il 10% dei seggi in Parlamento, sembrerebbe essere poco incline alle forme più aperte di democrazia, e avere molto poco in comune con la visione europea progressista che contempla una società multietnica, laica e in difesa dei movimenti omosessuali, dato che il partito è noto per le sue posizioni e ideologie nazionaliste, omofobe, e talvolta anche antiebraiche[38]. Sarebbero stati inoltre i militanti del movimento ad avere un ruolo non secondario negli assedi e occupazioni dei palazzi governativi e degli scontri con le forze dell'ordine nel gennaio scorso; rivolte che per alcuni giorni hanno sfiorato a volte la guerriglia urbana con lancio di molotov e mezzi delle forze dell'ordine date alle fiamme, cambiando decisamente l'atmosfera della protesta rispetto alle manifestazioni di dicembre.

Sempre nel gennaio scorso, il partito di Tyhanybok ha organizzato una singolare marcia con fiaccole, forte di migliaia di persone, in memoria del *leader* nazionalista ucraino Stepan Bandera, una figura divisiva per la società ucraina, visto da molti come un collaboratore dei nazisti durante l'occupazione tedesca, e da molti altri – tra

[38] Sulla storia del partito nazionalista *Svoboda* cfr. L. Stonov, *The Extremism and Xenophobia of Ukraine's Svoboda (Freedom) Party*, August 2013, all'indirizzo Internet: http://www.ucsj.org/2013/08/22/svoboda/.

questi i manifestanti – come un eroe dell'indipendentismo ucraino. Nonostante le posizioni del gruppo *Svoboda*, certamente poco in linea con la visione e i valori euro-atlantici, hanno incontrato Oleh Tyhanybok diplomatici e politici europei e americani, e tra questi, più volte, il senatore repubblicano americano John McCain, che ha salutato la folla in piazza Maidan insieme al *leader* nazionalista. Oltre alla formazione *Svoboda* è da registrare, all'interno del campo dell'opposizione più radicale, una nuova formazione quasi paramilitare che come indica il nome stesso *Pravy Sector* ("Settore di destra") si pone su posizioni ancora più radicali. Il suo *leader*, Andrei Tarashenko, ha dichiarato, infatti, che «l'integrazione nell'Unione Europea equivarrebbe alla morte dell'Ucraina, dato che l'UE rappresenta la morte degli Stati nazione e della cristianità», e ha proseguito dicendo che in caso di attacchi da parte delle forze dell'ordine, la sua formazione «è pronta a iniziare una guerriglia prolungata»[39]. In effetti, le parole del *leader* di *Pravy Sector* di lì a breve si sono tradotte in realtà, quando la situazione si è drammaticamente acutizzata nella sanguinosa *escalation* con gli scontri armati di Piazza Maidan a metà febbraio, che hanno prodotto più di cento morti tra i manifestanti e in misura minore anche tra le forze di sicurezza, con i gruppi più radicali dell'opposizione – attivi in un'autentica guerriglia urbana – e i *Berkut* (le unità antisommossa del Ministero degli Interni e successori degli *Omon* di stampo sovietico) decisi a reprimere l'insorgenza dei militanti antigovernativi.

I possibili destini di Kiev. Considerazioni finali

«L'Ucraina non è la Russia», titolava il libro dell'ex Presidente ucraino Kuchma[40]. Ciò è in parte vero e la storia recente che abbiamo brevemente delineato è qui a ribadircelo, ma sappiamo anche, però, che parti considerevoli dell'attuale Stato slavo non si sentono completamente ucraine, e che il Cremlino potrebbe servirsi della loro diversità per agitare il loro diritto all'autodeterminazione. Sappiamo anche, nel

[39] P. Oliver, *Ukraine protest pressure: Kiev faces heat from abroad & within*, "RT News", 24.1.2014 all'indirizzo Internet: http://rt.com/news/ambassadors-us-kiev-protesters-252/.

[40] A. Nicholson, *Kuchma Shows Ukraine Is Not Russia*, "Moscow Times", 4.9.2003, http://www.themoscowtimes. com/news/article/kuchma-shows-ukraine-is-not-russia/236119.html.

caso in cui la situazione si aggravasse, che la Russia non esiterebbe a sostenere quelle regioni storicamente vicine a Mosca (come anche la Crimea) nel loro slancio indipendentista, come ci mostrano i casi dell'Ossezia del Sud e dell'Abkhazia[41]. Il Cremlino potrebbe, infatti, ricorrere al principio, già utilizzato per le due repubbliche indipendentiste caucasiche, del soccorso e della difesa verso tutti i cittadini russi, ovunque essi risiedano, come dichiarato dallo stesso ex Presidente russo Medvedev[42].

Si ricordi, al proposito, come la Russia abbia provveduto alla distribuzione di passaporti russi nei territori contesi in Georgia (prima della guerra del 2008) così come in Crimea, anche se ufficialmente il Cremlino dice di rispettare in pieno l'integrità territoriale ucraina. La situazione, anche per quanto riguarda la questione dei confini, è complicata: le frontiere dell'attuale Stato ucraino sono certamente intangibili, ma essendo confini amministrativi un tempo interni all'Unione Sovietica, poi resi statali all'indomani dell'indipendenza, sono oggetto di arbitrarietà e contestabilità da parte russa. A questo riguardo, è lampante il caso della Crimea, in passato appartenente alla Russia e "donata" nel 1954 da Khrushchev all'Ucraina[43]. A questo proposito è opportuno ricordare che, sin dai tempi di Caterina II, la città crimeana di Sebastopoli è sede della Flotta russa del Mar Nero, e che in base a un accordo firmato il 21 aprile 2010 tra l'allora Presidente russo Medvedev e Yanukovich, l'Ucraina ha rinnovato la concessione della base fino al 2042. L'accordo strategico per il mantenimento della base di Sebastopoli, insieme alle altre due basi navali russe di Novorossiysk e Gudauta, garantirà alla Russia la sua secolare proiezione sul Mar Nero a difesa dei suoi confini meridionali. Questo accordo

[41] A. Ferrari, *La guerra vista in Russia*, "Limes. Rivista Italiana di Geopolitica", Quaderno Speciale n. 3/2008, p. 161.

[42] A seguito della guerra in Georgia, con l'indipendenza *de facto* delle due regioni indipendentiste georgiane, l'ex Presidente russo Medvedev, ora di nuovo Primo Ministro, delineò la strategia e il concetto russo concernente la protezione dei cittadini russi fuori dai confini della federazione (D. Medvedev, *Interview with TV Channel Russia Today, Sochi, August 26, 2008*, all'indirizzo Internet: http://www.mid.ru/brp_4.nsf/e78a48070f128a7b43256999005bcbb3/ 5891ab6c64b90ca9c32574b200226455?OpenDocument).

[43] Questo "dono" avvenne in occasione dei tre secoli dell'accordo di Perjaslav (1654), che segnò l'ingresso di buona parte dell'attuale Ucraina all'interno dello Stato russo. Un'azione che avrebbe dovuto sancire l'amicizia tra il popolo ucraino e quello russo.

causa profonde e durature implicazioni geopolitiche per la regione, allontanando inoltre sempre di più un potenziale avvicinamento di Kiev all'Alleanza Atlantica.

La situazione corrente rimane molto fluida, e il braccio di ferro attuale che oppone Mosca al blocco euro-atlantico sulla questione ucraina – dove NATO, Stati Uniti e Unione Europea tentano di respingere, o contenere, l'incalzante influenza russa e il suo disegno eurasiatico con una riproposizione della dottrina del *roll back* – è un *puzzle* di difficile risoluzione, e verosimilmente, lo sarebbe ancora di più nel caso di un'eventuale partizione del Paese lungo la storica frattura est-ovest, che potrebbe tra l'altro non essere indolore. In caso questo processo si verificasse, sarà da vedere fino a che punto le forze che stanno dietro alle fazioni in conflitto in questa *war by proxy*, saranno disposte e determinate a difendere i loro interessi.

Oggi, in seguito alle rivolte di febbraio che hanno ribaltato la situazione politica ucraina e che hanno portato alla fuga del Presidente Yanukovich e a elezioni anticipate previste per maggio, si presenta uno scenario critico, anche per Bruxelles. Infatti, nell'eventualità in cui l'Unione Europea dovesse farsi carico del risollevamento economico del Paese, ormai vicino alla bancarotta, dovrebbe ora affrontare una spesa di gran lunga maggiore rispetto a quanto avrebbe potuto fare, venendo in contro alle richieste di Yanukovich, prima del vertice di Vilnius. La soluzione all'instabilità politica del Paese, invece, dovrà essere per forza trovata nella cornice della diplomazia internazionale, fondamentalmente con Mosca, così come con altri Stati europei, *in primis* la Germania, che nella crisi ucraina si è mossa con una certa autonomia, con una telefonata della Cancelliera Angela Merkel al capo del Cremlino e a quello della Casa Bianca all'indomani delle cruente violenze di metà febbraio, creando uno stretto coordinamento della crisi tra Berlino e Mosca, quasi a significare uno scavalcamento della politica estera comune. Una politica estera europea che in questa crisi si è rilevata ancora una volta inconsistente, tardiva e che ha dimostrato di non saper prevenire, o quantomeno mitigare, una crisi che non è certo nata con gli scontri di metà febbraio, ma che si è costruita gradualmente negli ultimi mesi. Per ora, l'accordo sulla cessazione delle violenze[44], firmato il 21 febbraio da tutte le parti tranne che

[44] *Russian ombudsman did not sign Ukraine crisis settlement agreement*, "Itar-Tass", 21.2.2014, all'indirizzo Internet: http://en.itar- tass.com/world/720362.

dall'inviato speciale russo Vladimir Lukin, che prevede inoltre varie riforme costituzionali ed elezioni anticipate per il 25 maggio 2014, sembra aver messo fine al bagno di sangue, ma rimangono sul tavolo questioni fondamentali ed estremamente complesse, sia per la Federazione Russa che per l'Unione Europea, relativamente al futuro dei gasdotti che passano per l'Ucraina occidentale per il consumo domestico e industriale europeo, e alla questione strategica della base militare russa di Sebastopoli. Prove tecniche di secessione in Crimea – che gode già di uno *status* di Repubblica Autonoma, dove più della metà della popolazione si sente legata alla madrepatria Russia e dove il russo è lingua ufficiale – si sono già viste alla fine di febbraio come reazione alla presa di Kiev da parte degli ucraini filo-europei, quando nella capitale crimeana di Simferopol uomini armati rappresentanti della popolazione russofona vi hanno occupato il Parlamento, due aeroporti e i palazzi governativi, issando il tricolore russo accanto alla bandiera della Repubblica di Crimea[45]. È emersa anche la richiesta da parte del governo locale di Crimea per un *referendum* previsto per il 30 marzo con l'obiettivo di aumentare l'autonomia e la sovranità statale della penisola dall'Ucraina. Inoltre forze militari terrestri, aeree e navali russe si sono spostate dall'area di Sochi, dove hanno garantito la sicurezza dei giochi olimpici, alle zone a ridosso del confine ucraino – dove si è registrata anche un'esercitazione militare – e nella Crimea stessa[46]. Nella notte del 1° marzo, l'*escalation* della presenza militare russa in Crimea ha visto l'invio di altre 6.000 truppe aviotrasportate russe, in un segnale che indica una chiara volontà di riportare la penisola sotto il controllo russo.

Non è facile preconizzare quali possano essere gli sviluppi futuri di questi eventi ma, in ogni caso, si evince come Mosca sia decisa a reagire in modo assertivo davanti a quella che viene vista come una nuova fase dell'espansionismo occidentale a ridosso dei propri confini meridionali, col timore, tra l'altro, che futuri tentativi di replica delle

[45] *Ucraina, filorussi occupano parlamento in Crimea. Gli eroi di Maidan diventano ministri*, "La Repubblica", 27.2.2014, all'indirizzo Internet: http://www.repubblica.it/esteri/2014/02/27/news/ucraina_crimea_uomini_armati_nel_parlamento_regionale_filorussi_costruiscono_barricate-79737975/.

[46] C. Harress, *Russian Ships Arrive On Ukraine's Crimean Coast As Fears Mount Over Russian Invasion In the Region*, "International Business Times", 24.2.2014, all'indirizzo Internet: http://www.ibtimes.com/russian-ships-arrive-ukraines-crimean-coast-fears-mount-over-russian-invasion-region-1557639.

sommosse antigovernative viste a Piazza Maidan possano magari ripetersi nella vicina e alleata Minsk, o, financo, nella stessa Federazione Russa.

Gli Autori

Francesco Bonini – Professore Ordinario di Storia delle Istituzioni Politiche presso la Libera Università Maria Santissima Assunta (LUMSA) di Roma, dove è anche Presidente del Presidio della Qualità dell'Ateneo. Nel 1986 si è perfezionato in Storia presso la Scuola Normale Superiore di Pisa e l'anno seguente ha ottenuto il dottorato in *Science Politique* all'*Institut d'Etudes Politiques* di Parigi. Ha successivamente svolto attività di ricerca collaborando con l'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica (ISAP) di Milano (1988-90) e presso l'*Institut d'Etudes Politiques* di Parigi, con una *Senior Fellowship* NATO - CNR (1990). Ha insegnato anche nell'Università Cattolica di Milano, nell'Università di Roma "La Sapienza" e nell'Università di Teramo, dove è stato Presidente del Corso di Laurea Magistrale in Scienze Politiche, Internazionali, Europee e delle Amministrazioni, nonché Direttore del Dipartimento di Storia e Critica della Politica.

Giorgio Cella – Studioso e commentatore dell'Europa dell'Est, della Russia e del Caucaso, ha conseguito la laurea specialistica in Scienze Politiche e delle Relazioni Internazionali presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore, con il massimo dei voti, con una tesi sui rapporti fra l'Unione Europea e la Federazione Russa. Ha al suo attivo vari articoli e analisi condotte, fra gli altri, per l'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI) di Milano e per *Limes - Rivista Italiana di Geopolitica*.

Gabriele Checchia – Ambasciatore d'Italia, è Rappresentante Permanente Italiano presso il Consiglio Atlantico. Ha iniziato la sua carriera presso la Direzione Generale Affari Economici del Ministero degli Affari Esteri, passando successivamente al Servizio Stampa e Informazione. Fra il 1981 e il 1990 è stato dapprima Secondo Segretario, quindi Primo Segretario presso l'Ambasciata d'Italia a Città del Messico; Console d'Italia a Bastia (Francia) e Primo Segretario presso l'Ambasciata d'Italia ad Ankara. Tornato a Roma nel 1990, ha servito nella Direzione Generale Affari Politici, *CIS and Central/Eastern*

European Countries Desk, poi presso l'Ufficio del Rappresentante Permanente d'Italia presso la UE, a Bruxelles. Nell'agosto 1999 è stato riassegnato all'Ambasciata di Ankara come Ministro-Consigliere e Vice Capo Missione. Il 20 agosto 2001 è nominato Consigliere Diplomatico del Ministro per le Attività Produttive, incarico che ricopre fino al 1° ottobre 2006. Fra il 2006 e il 2010 è Ambasciatore d'Italia in Libano e, successivamente, dapprima Inviato Speciale del Ministro per gli Affari Esteri per l'Afghanistan e il Pakistan, poi, dal giugno 2011, Consigliere Diplomatico del Ministro della Difesa. Fra le sue pubblicazioni: *La "questione nazionale" in Unione Sovietica: origini, difficoltà e prospettive*, Dissertazioni e Minute del Corso Diplomatico, Roma, 1990-1991; *"Lessons Learned" from Afghanistan*, "Documenti IAI", n. 11/10, Roma, 2011; *Libano: la diversità nella coesistenza. L'approccio equilibrato dell'Italia*, in V. Fiorani Piacentini - A. Alizzi (a cura di), *Nel Paese dei Cedri. Gli studenti della Cattolica raccontano ...*, Milano, 2011.

Massimo de Leonardis – Professore Ordinario di Storia delle relazioni e delle istituzioni internazionali e di Storia dei trattati e politica internazionale nell'Università Cattolica del Sacro Cuore, dove è Direttore del Dipartimento di Scienze Politiche. È coordinatore dei corsi di storia del *Master in Diplomacy* dell'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, Milano (in collaborazione con l'Istituto Diplomatico del Ministero degli Affari Esteri), Vicepresidente della *International Commission of Military History*, Vice Presidente della Società Italiana di Storia Internazionale, membro del Comitato Consultivo dell'Ufficio Storico della Marina Militare, del Consiglio di gestione del Centro Interuniversitario di Studi e Ricerche Storico-Militari, del Comitato Scientifico delle riviste *Nuova Storia Contemporanea* e *Nova Historica* e del *Comité Científico/Advisory Board* dei *Discussion Papers* della *Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional* (UNISCI) della *Universidad Complutense* di Madrid. Fra i suoi volumi più recenti: *Storia delle relazioni internazionali. Testi e documenti (1815-2003)*, (a cura di, con altri), Bologna, 2004; *L'Italia e il suo Esercito. Una storia di soldati dal Risorgimento ad oggi*, Roma, 2005; *Ultima ratio regum. Forza militare e relazioni internazionali*, Bologna, 2005 (nuova ed. rivista e ampliata: Bologna, 2013); *La NATO tra globalizzazione e perdita di centralità*, Roma, 2009; *Storia dei Trattati e Politica internazionale,* Milano, 2011; O. Barié, *Dall'Impero britannico all'impero*

americano. Scritti scelti di Storia delle relazioni internazionali, (a cura di), Roma, 2013; *Fede e diplomazia. Le relazioni internazionali della Santa Sede nell'età contemporanea*, (a cura di), Milano, 2014; *Guerra fredda e interessi nazionali. L'Italia nella politica internazionale del secondo dopoguerra*, (a cura di), Soveria Mannelli, 2014.

Luigi Vittorio Ferraris – Ambasciatore d'Italia (a. r.), ha conseguito il Diploma in Diritto Internazionale all'Aja nel 1951 e ha percorso la carriera diplomatica dal 1952 al 1987, svolgendo la sua attività in varie parti del mondo fino all'incarico di Ambasciatore a Bonn fra il 1980 e il 1987. Dal 1987 al 2000 è stato Consigliere di Stato e dal 2000 è Presidente onorario di Sezione del Consiglio di Stato. Come docente universitario, ha insegnato presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università Orientale di Napoli, dell'Università degli Studi di Firenze, dell'Università degli Studi di Roma "La Sapienza" e della LUISS "Guido Carli". Ha inoltre ricoperto vari insegnamenti (Politica internazionale, Studi strategici, e Relazioni internazionali) presso l'Università degli Studi di Trieste. È autore di diversi libri sul Ministero degli Affari Esteri, sul Venezuela e sulla Germania; e di circa quattrocento fra saggi e articoli su temi di relazioni internazionali, storia delle relazioni internazionali, politica internazionale e politica dell'Europa Orientale.

Silvano Frigerio – Generale di Brigata Aerea, Vice Capo del 3° Reparto-Politica Militare e Pianificazione dello Stato Maggiore Difesa. È responsabile della Politica delle Alleanze e della Direzione Strategica delle Operazioni e rappresenta il Capo di Stato Maggiore della Difesa presso il *NATO High Level Group*, l'*EUROFORCES Pol-Mil Working Group* e il Comitato interministeriale dell'EUROGENDFOR. Ha conseguito la Laurea in Scienze Aeronautiche presso l'Università degli Studi di Napoli "Federico II", due Master in Studi Militari Strategici Internazionali presso la LUISS "Guido Carli" di Roma e l'*Air University* di Maxwell, AL, e la Laurea in Scienze Politiche presso l'Università degli Studi di Trieste. Dal 1995 al 2000 ha partecipato a tutte le operazioni aeree NATO sui cieli dei Balcani, effettuando oltre 170 ore di volo di guerra. Nel 2011 ha operato presso l'*Allied JFC* di Napoli quale Capo del *Targeting Directorate* del CJTF, operazione *Unified Protector*.

Gianandrea Gaiani – Laureato in Storia Contemporanea, è Direttore del mensile web *Analisi Difesa*. Si occupa di analisi storico-strategiche, studio dei conflitti e *reportage* dai teatri di guerra dal 1988. Scrive sui quotidiani *Il Foglio*, *Il Sole 24 Ore* e *Libero* e sui settimanali *Panorama* e *Gente*, ed è opinionista sui temi di difesa e sicurezza del Giornale Radio RAI e di Radio Capital. A partire dal 1991 ha realizzato *reportage* da numerose aree di crisi e ha seguito sul campo le operazioni militari condotte dalle Forze Armate italiane in Kurdistan, Somalia, Mozambico, Albania, Croazia, Bosnia, Macedonia, Kosovo, Afghanistan, Sinai e Iraq. Dal 1999 collabora con l'Istituto di Studi Militari Marittimi di Venezia (ISMM) e ha insegnato presso l'Istituto Superiore di Stato Maggiore Interforze (ISSMI) a Roma. Fra le sue pubblicazioni: *Iraq-Afghanistan. Guerre di pace italiane*, Venezia, 2008.

Carlo Jean – Generale di Corpo d'Armata (c. a.) dell'Esercito Italiano, insegna Geopolitica presso il Link Campus-University of Malta, ed è Presidente del Centro Studi di Geopolitica Economica. Direttore del Centro Militare di Studi Strategici dal 1988 al 1990 e Presidente del Centro Alti Studi per la Difesa fra il 1994 e il 1994, è stato Consigliere Militare del Presidente della Repubblica dal settembre 1990 al maggio 1992 e Rappresentate Personale del Presidente dell'OSCE per l'attuazione degli accordi di pace di Dayton. È membro del Consiglio Scientifico di *Limes. Rivista Italiana di Geopolitica* e del Comitato Scientifico di Confindustria. Fra le sue pubblicazioni, oltre a numerosi articoli e saggi su temi legati alla sicurezza e alla Difesa: *Il pensiero strategico*, Roma, 1985; *La guerra nel pensiero politico*, Milano, 1987; *Guerra, strategia e sicurezza*, Roma-Bari, 1997; *Manuale di studi strategici*, Milano, 2004; *Geopolitica, sicurezza e strategia*, Milano, 2007; *Geopolitica economica*, Milano, 2008; *Militaria. Tecnologie e strategie*, Milano, 2009; *Italiani e Forze Armate*, Milano, 2010.

Luca Lionello – Dottorando di ricerca in Istituzioni e Politiche presso la Facoltà di Scienze Politiche e Sociali dell'Università Cattolica del Sacro Cuore. Laureatosi in Giurisprudenza presso la stessa Università, è cultore della materia presso le cattedre di Diritto internazionale e di Diritto dell'Unione europea delle Facoltà di Scienze Politiche e Sociali e di Giurisprudenza. Ha svolto periodi di ricerca

presso il *Max Planck Institut* di Heidelberg per il Diritto internazionale pubblico e il Diritto pubblico comparato e presso il *King's College* di Londra.

Fabrizio W. Luciolli – Segretario Generale del Comitato Atlantico Italiano. Già Vice Presidente dell'*ATA - Atlantic Treaty Association*, insegna Organizzazioni internazionali per la sicurezza presso il Centro Alti Studi per la Difesa. È autore di diverse pubblicazioni su temi legati alla NATO, alla sicurezza internazionale e alle relazioni euro-atlantiche.

Alessandro Marrone – Ricercatore nell'Area Sicurezza & Difesa dell'Istituto Affari Internazionali, dove ha coordinato progetti di ricerca commissionati da istituzioni italiane, UE e NATO. In particolare si è occupato di missioni internazionali, capacità militari e industria della Difesa, nonché di politica della Difesa italiana, NATO e sicurezza europea. Nel 2009 ha conseguito un *Master of Science* in *International Relations* presso la *London School of Economics and Political Science* (LSE). In precedenza si è laureato in Scienze Politiche presso la LUISS "Guido Carli" di Roma, dove ha conseguito anche una Laurea Magistrale in Relazioni Internazionali, entrambe *cum laude*. Attualmente è *PhD student* presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università "La Sapienza" di Roma, Corso di Dottorato in Storia dell'Europa. Giornalista pubblicista, è membro del comitato editoriale di *Affari Internazionali* e collabora con diverse riviste e *webmagazine* italiani.

Martino Mazzoleni – Ricercatore in Scienza Politica presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, dove insegna Partiti politici e gruppi di pressione e *Governance* e politiche pubbliche. Ha partecipato a diverse ricerche in tema di regionalizzazione in Italia e in Europa. Fra le sue pubblicazioni: *Le Regioni dei Partiti. Decentramento Regionale e Competizione Politica in Italia, Francia e Gran Bretagna*, Milano, 2010; *The Italian Regionalisation: A Story of Partisan Logics*, "Modern Italy", vol. 14, 2009; *The Saliency of Regionalization in Party Systems. A Comparative Analysis of Regional Decentralization in Party Manifestos*, "Party Politics", vol. 15, 2009; *The First Tripartite Agreement in the EU: an Actor-centred Analysis of an Experimental Multi-level Interaction*, "Regional and Federal Studies", vol. 16, 2006.

Gianluca Pastori – Professore Aggregato di Storia delle relazioni politiche fra il Nord America e l'Europa, Facoltà di Scienze Politiche e Sociali, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano. È membro della *Faculty* di Storia delle relazioni internazionali del *Master in Diplomacy* dell'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale di Milano. Presso lo stesso Istituto è coordinatore e docente della *Summer* e della *Winter School* "Le politiche energetiche dell'Unione Europea", e ha tenuto lezioni nel quadro dell'attività del *Master in International Cooperation*. Ha collaborato alle attività di ricerca del CeMiSS - Centro Militare di Studi Strategici e ha partecipato alle attività formative del MNCG - Multinational CIMIC Group, Motta di Livenza. Fra le sue pubblicazioni: *Le nuove sfide per la forza militare e la diplomazia: il ruolo della NATO*, (a cura di, con M. de Leonardis), Bologna, 2008 (2^ ed., Milano, 2014); *Shaping National Role Abroad. Italian Military Missions since the Eighties*, "UNISCI Discussion Papers", n. 25, 2011, *Genesi della "NATO globale". Le frontiere dell'Alleanza prima del 1999*, in *American Legacy. La SISM ricorda Raimondo Luraghi*, Roma, 2013; *Lo strumento economico nelle relazioni internazionali: blocchi, sanzioni, e pressioni economiche fra dimensione storica ed evoluzioni recenti*, Roma, in corso di stampa.

Giovanni Romani – *Head Land & Maritime Capabilities Section*, *Defence Investment Division*, presso il *NATO Headquarters* (Bruxelles), dove fra il 2006 e il 2012 è stato anche *Head Naval Armaments Unit*. Dal 1985 al 2006 ha prestato servizio nella Marina Militare italiana, servendo come ufficiale al combattimento, alla guerra elettronica e all'*intelligence* su varie unità nazionali e statunitensi e prendendo parte alle operazioni *Sharp Guard* e *Sharp Fence* in Adriatico. Ha comandato il pattugliatore *Vega* (1997-98) ed è stato secondo ufficiale sul cacciatorpediniere *Francesco Mimbelli* (2005-2006), oltre a ricoprire incarichi presso lo Stato Maggiore. Fra il 2001 e il 2005 è stato *Maritime Military Assistant* dei SACEUR Gen. Joseph W. Ralston e Gen. James L. Jones presso il *Supreme Headquarters Allied Powers Europe* (SHAPE, Mons, Belgio). Ha conseguito la Laurea in Scienze Marittime e Navali presso l'Università di Pisa e quella in Scienze Internazionali e Diplomatiche presso l'Università di Trieste. Ha frequentato, inoltre, i corsi di comando e di Stato Maggiore del *Naval War College* e della *Naval University* argentina.

Ferdinando Sanfelice di Monteforte – Ammiraglio di Squadra (r.), è Docente di Storia delle istituzioni militari e dei sistemi di sicurezza, Facoltà di Scienze Politiche e Sociali, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano. Già Rappresentate Militare italiano presso i Comitati Militari della NATO e dell'UE e *Senior Concept Developer* presso il NATO SAC-T. Ha comandato la corvetta *Alcione*, la fregata *Maestrale* e l'incrociatore *Andrea Doria*. Come ufficiale di Stato Maggiore, è stato Addetto Navale presso l'Ambasciata d'Italia a Washington, *Liaison Officer* presso il SACLANT (*Supreme Allied Commander Atlantic*) e capo dell'Ufficio Pubblica Informazione dello Stato Maggiore della Marina. *Multinational Logistic Commander* durante l'operazione *Sharp Guard* (1993-96), fra il 2000 e il 2002 è stato Vice Capo di Stato Maggiore del *Supreme Headquarters Allied Power Europe* (SHAPE). Fra il 2002 e il 2005 è stato COMNAVSOUTH (Comandante delle Forze Navali NATO del Sud Europa) e, dalla sua costituzione, nel 2004, Comandante del *Maritime Component Command* di Napoli (MARCOM NAPLES). Fra le sue pubblicazioni: *Strategy and Peace*, Roma, 2007; *I Savoia e il mare*, Soveria Mannelli, 2009; *La strategia. Antologia sul dibattito strategico ordinata per autori*, Soveria Mannelli, 2010.

Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore Membri di prima afferenza[*]

Professori Ordinari

Prof. Romeo Astorri, Settore scientifico-disciplinare IUS/11 - Diritto canonico e Diritto ecclesiastico

Prof. Paolo Colombo, Settore scientifico-disciplinare SPS/03 - Storia delle istituzioni politiche

Prof. Massimo de Leonardis (Direttore), Settore scientifico-disciplinare SPS/06 - Storia delle relazioni internazionali

Prof. Vittorio Emanuele Parsi, Settore scientifico-disciplinare SPS/04 - Scienza politica

Professori Associati

Prof. Silvio Cotellessa, Settore scientifico-disciplinare SPS/04 - Scienza politica

Prof. Marinella Fumagalli Meraviglia, Settore scientifico-disciplinare IUS/13 - Diritto internazionale

Prof. Damiano Palano, Settore scientifico-disciplinare SPS/04 - Scienza politica

Prof. Riccardo Redaelli, Settore scientifico-disciplinare SPS/14 - Storia e istituzioni dell'Asia

Prof. Andrea Santini, Settore scientifico-disciplinare IUS/13 - Diritto internazionale

Professori aggregati

Prof. Pietro Luca Azzaro, Settore scientifico-disciplinare SPS/02 - Storia delle dottrine politiche

[*] Dati aggiornati al 1° maggio 2014.

Prof. Chiara Continisio, Settore scientifico-disciplinare SPS/02 - Storia delle dottrine politiche

Prof. Elena Maestri, Settore scientifico-disciplinare SPS/14 - Storia e istituzioni dell'Asia

Prof. Martino Mazzoleni, Settore scientifico-disciplinare SPS/04 - Scienza politica

Prof. Mauro Megliani, Settore scientifico-disciplinare IUS/13 - Diritto internazionale

Prof. Enrica Neri, Settore scientifico-disciplinare SPS/03 - Storia delle istituzioni politiche

Prof. Beatrice Nicolini, Settore scientifico-disciplinare SPS/13 - Storia e istituzioni dell'Africa

Prof. Gianluca Pastori, Settore scientifico-disciplinare SPS/06 - Storia delle relazioni internazionali

Professori a contratto

Prof. Ruben Razzante, Docente di Diritto dell'informazione e di Diritto della Comunicazione per le imprese e i media

Prof. Rocco Walter Ronza, Docente di Geoeconomia e Lingua e Politica

Prof. Ferdinando Sanfelice di Monteforte, Docente di Storia delle Istituzioni militari e dei sistemi di sicurezza

Ricercatori a tempo determinato

Dr. Cristina Bon, Settore Scientifico Disciplinare - Settore scientifico-disciplinare SPS/03 - Storia delle Istituzioni Politiche

Dr. Barbara Boschetti, Settore Scientifico Disciplinare IUS/10 - Diritto amministrativo

Dr. Rossella Bottoni, Settore Scientifico Disciplinare IUS/11 - Diritto canonico e Diritto ecclesiastico

Dr. Luca G. Castellin, Settore scientifico-disciplinare SPS/04 - Scienza politica

Dr. Andrea Locatelli, Settore scientifico-disciplinare SPS/04 - Scienza politica

Dr. Monica Spatti, Settore scientifico-disciplinare IUS/13 - Diritto internazionale

finito di stampare
nel mese di maggio 2014
presso la LITOGRAFIA SOLARI
Peschiera Borromeo (MI)

EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio Universitario dell'Università Cattolica
Largo Gemelli 1, 20123 Milano - tel. 02.7234.22.35 - fax 02.80.53.215
e-mail: editoriale.dsu@educatt.it (produzione); librario.dsu@educatt.it (distribuzione)
web: www.educatt.it/libri
ISBN: 978-88-6780-162-6 / ISSN: 2239-7302

I *Quaderni* nascono per ospitare atti e testi derivanti dalle iniziative promosse dal Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, nonché saggi e articoli dei suoi Docenti e Ricercatori, dei loro collaboratori a tutti i livelli e di autori esterni.
Gli afferenti al Dipartimento appartengono a diverse aree scientifico-disciplinari, diritto, scienza politica e storia, orientate allo studio dei fenomeni politici, nelle loro espressioni istituzionali ed organizzative, a livello internazionale ed interno agli Stati.
I Docenti e i Ricercatori del Dipartimento sono tutti profondamente radicati nelle loro rispettive discipline, ma ritengono che il loro rigore metodologico, la loro specifica competenza, la loro capacità di comprendere i fenomeni oggetto dei loro studi siano arricchiti dal confronto interdisciplinare consentito dalla struttura scientifica alla quale appartengono. I *Quaderni* vogliono anche contribuire a riaffermare il valore scientifico irrinunciabile del Dipartimento di Scienze Politiche.

ORBEM PRUDENTER INVESTIGARE ET VERACITER AGNOSCERE

euro 15,00